

Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего профессионального образования

Санкт-Петербургский государственный университет  
Институт «Высшая школа менеджмента»

**ОСОБЕННОСТИ КОНТРАКТАЦИИ В СФЕРЕ  
ПРИГОРОДНЫХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ  
ПЕРЕВОЗОК**

Выпускная квалификационная работа  
студента 4 курса бакалаврской программы  
«Государственное и муниципальное  
управление»

**МИТАСОВОЙ Марии Андреевны**

---

*(подпись)*

Научный руководитель:  
к.э.н., старший  
преподаватель  
Соколова Екатерина  
Владимировна

---

*(подпись)*

Санкт-Петербург  
2016

Заявление  
о самостоятельном выполнении выпускной квалификационной работы

Я, Митасова Мария Андреевна, студент 4 курса направления 081100 «Государственное и муниципальное управление», заявляю, что в моей выпускной квалификационной работе на тему «Особенности контрактации в сфере пригородных железнодорожных перевозок», представленной в службу обеспечения программ бакалавриата для последующей передачи в государственную аттестационную комиссию для публичной защиты, не содержится элементов плагиата. Все прямые заимствования из печатных и электронных источников, а также из защищённых ранее курсовых и выпускных квалификационных работ, кандидатских и докторских диссертаций имеют соответствующие ссылки.

Мне известно содержание п. 9.7.1 Правил обучения по основным образовательным программам высшего и среднего профессионального образования в СПбГУ о том, что «ВКР выполняется индивидуально каждым студентом под руководством назначенного ему научного руководителя», и п. 51 Устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет» о том, что «студент подлежит отчислению из Санкт-Петербургского университета за представление курсовой или выпускной квалификационной работы, выполненной другим лицом (лицами)».

\_\_\_\_\_ (Подпись студента)

\_\_\_\_\_ (Дата)

## Оглавление

Введение.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ПРИГОРОДНОМ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ .....	6
1.1. Особенности пассажирского сообщения в РФ.....	6
1.2. Особенности организации пригородного железнодорожного сообщения в РФ .....	8
1.3. Страновые модели организации пригородного пассажирского железнодорожного сообщения..	11
1.3.1. Взаимодействие участников пригородного железнодорожного сообщения в Великобритании .....	12
1.3.2. Взаимодействие участников пригородного железнодорожного сообщения в Германии .....	15
1.3.3. Взаимодействие участников пригородного железнодорожного сообщения во Франции .....	17
1.3.4. Взаимодействие участников пригородного железнодорожного сообщения в Швеции.....	19
1.3.5. Сходства и различия моделей организации пригородного сообщения в странах ЕС и России ..	21
1.4. Контрактные отношения в пригородном железнодорожном сообщении зарубежных стран .....	23
1.4.1. Характеристика тендерного процесса и контрактов в пригородном железнодорожном сообщении Великобритании .....	28
1.4.2. Характеристика тендерного процесса и контрактов в пригородном железнодорожном сообщении Швеции.....	29
ГЛАВА 2. КОНТРАКТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ РЕГИОНАМИ И ПРИГОРОДНЫМИ ПАССАЖИРСКИМИ КОМПАНИЯМИ В РФ .....	31
2.1. Особенности взаимодействия субъектов РФ и пригородных пассажирских компаний.....	31
2.2. Предложения и рекомендации по модификации контрактных отношений регионов и пригородных пассажирских компаний.....	40
2.2.1. Критерии отбора компании-перевозчика на право оказания услуг по пригородным железнодорожным перевозкам .....	42
2.2.2. Структура контракта между субъектами РФ и ППК, его тип и основные составляющие.....	43
Заключение .....	51
Список использованной литературы.....	54
Приложения .....	61
Приложение № 1. Основные функции субъектов системы организации пригородных пассажирских перевозок.....	61
Приложение № 2. Права и обязанности субъекта РФ и компании-перевозчика по новому типу контракта.....	63
Приложение № 3. Распределение рисков между сторонами контракта в новом типе контракта .....	64

## Введение

Пригородное железнодорожное сообщение является важным звеном в обеспечении транспортной мобильности населения, ежедневно позволяет жителям отдаленных населенных пунктов добираться до мест работы в больших городах, обеспечивая тем самым приток рабочей силы на производство. По данным опроса, проведенного ВЦИОМ в 2010 году, в Московской области пригородными электричками минимум раз в неделю пользуются 50% опрошенных [Пресс-выпуск ВЦИОМ, 2010]. Более того, пригородные перевозки являются социально значимым видом транспорта для населения, особенно в тех регионах страны, где он является зачастую единственным доступным способом передвижения.

Несмотря на высокое социально-экономическое значение пригородных железнодорожных перевозок, к концу 2014 года по всей стране было отменено 10% из 5,7 тыс. электричек, а в январе 2015 года были полностью остановлены перевозки в Вологодской и Псковской областях, отменены электрички в Нижегородской (35 поездов), Воронежской (16 поездов), Орловской (16 поездов), Кировской (16 поездов) областях и Пермском крае (17 поездов) [Ведомости, 2016]. Широкомасштабная отмена пригородных поездов вызвала общественный резонанс и повысила социальное напряжение. Во многих регионах население стало собираться на митинги и пикеты, возникла угроза перекрытия железнодорожных магистралей.

Основная причина отмены пригородных поездов – наличие недостатков в контрактных отношениях между регионами РФ и пригородными пассажирскими компаниями (далее – ППК), осуществляющими перевозки в пригородном сообщении. В Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом от 19 мая 2014 г. предполагается подписание контракта на 15 лет регионом РФ и ППК, по которому регион обязуется компенсировать перевозчику потери в доходах, возникающие в результате регулирования льготных тарифов.

Однако, на практике контракты между субъектами РФ и ППК не заключаются. Регионы не готовы брать на себя долгосрочные обязательства по выплате компенсаций и не закладывают в свои бюджеты средства на оплату услуг ППК. Сумма некомпенсированных потерь убыточных пригородных компаний в 2014 году составила 4,6 млрд рублей [Годовой отчет «ОАО» РЖД, 2014]. В результате ППК, чтобы избежать банкротства, стали оказывать услуги только на оплаченный объем.

В условиях отсутствия сбалансированных отношений между регионами и ППК **целью данной работы** является разработка рекомендаций по модификации контрактных отношений между субъектами РФ и пригородными пассажирскими компаниями.

Для достижения поставленной цели в работе поставлены следующие **задачи**:

- охарактеризовать пассажирское сообщение в РФ (в том числе в сфере пригородных перевозок);
- определить систему организации пригородных пассажирских перевозок в РФ и функции ее основных участников;
- проанализировать модели организации пригородного пассажирского железнодорожного сообщения в зарубежных странах;
- исследовать зарубежный опыт применения контрактных отношений в пригородном железнодорожном сообщении;
- определить особенности отношений между субъектами РФ и ППК;
- выявить основные проблемы взаимодействия субъектов РФ и ППК.

**Объектом исследования** являются особенности организации пригородных железнодорожных перевозок, **предмет исследования** – контрактные отношения между регионами РФ и пригородными пассажирскими компаниями. **Методологической основой исследования** послужили методы: системный и сравнительный анализ, анализ нормативно-правовых актов, анализ причинно-следственных связей, методы обобщения и группировки.

В соответствии с поставленной целью и задачами работа имеет следующую структуру. Первая глава посвящена характеристике пригородного железнодорожного транспорта в Российской Федерации и зарубежных странах, а также практике организации контрактных отношений на примере опыта стран Европейского Союза. Во второй главе подробно рассматривается процесс взаимодействия регионов РФ и пригородных пассажирских компаний с выявлением основных проблем, обсуждаются возможности применения зарубежного опыта для формирования контрактных отношений в сфере пригородного сообщения.

## **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ПРИГОРОДНОМ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ**

### **1.1. Особенности пассажирского сообщения в РФ**

В данном параграфе рассматривается процесс реформирования железнодорожных пассажирских перевозок, особенности функционирования ОАО «Российские железные дороги», а также приведены основные показатели пассажирских перевозок в дальнем и пригородном сообщениях.

Железнодорожный транспорт в Российской Федерации играет значительную и незаменимую роль в удовлетворении общественных нужд и обеспечении устойчивого развития и функционирования народнохозяйственного комплекса страны [Транспортная стратегия, 2008]. Железные дороги имеют ряд преимуществ по сравнению с другими видами транспорта: массовость и дешевизна перевозок, непрерывность работы, независимость от погодных условий.

Развитие современной концепции железнодорожных перевозок в России началось в 90-х годах XX века. В мае 1996 года на Всероссийском съезде железнодорожников было принято решение о проведении структурной реформы железнодорожного транспорта, которое формально было закреплено в Постановлении Правительства Российской Федерации «О концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта» от 15 мая 1998 года. На тот период полное управление железнодорожной отраслью осуществлялось одним отраслевым органом государственного регулирования – Министерством путей сообщения, которое совмещало функции хозяйственной деятельности и государственного регулирования.

В рамках начавшейся структурной реформы в 2003 году функции хозяйственного управления железнодорожным транспортом были переданы компании со 100%-ным государственным участием - ОАО «Российские железные дороги».

ОАО «РЖД» является вертикально интегрированной компанией. Это означает, что ОАО «РЖД» одновременно функционирует как монопольный производитель и на стадии производства (оказание услуг перевозок), и на стадии сетевого обслуживания (содержание и развитие инфраструктуры) железнодорожного сектора экономики. ОАО «РЖД» осуществляет свою деятельность в рамках диверсифицированной естественной монополии. Из этого следует два вывода:

1) ОАО «РЖД» - субъект естественной монополии, деятельность которого попадает под действие Федерального закона от 17 августа 1995 года N 147-ФЗ "О естественных монополиях", определяющего естественную монополию как состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства, а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами;

2) диверсификационная деятельность компании проявляется в том, что ее неосновная деятельность (например, развитие вокзалов и станций, предоставление дополнительных услуг пассажирам, развитие связей с аэропортами и прочее) оказывает непосредственную поддержку основной деятельности [Соколова, 2004].

Структурная реформа предполагала формирование в рамках ОАО «РЖД» структурных подразделений для осуществления отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте, в частности пассажирских перевозок в дальнем следовании и пригородном сообщении. Для этой цели в 2010 году было учреждено открытое акционерное общество "Федеральная пассажирская компания", которая стала ответственной за организацию и управление пассажирскими железнодорожными перевозками в дальнем следовании.

Развитие структурных подразделений ОАО «РЖД» в пригородном сообщении предусматривало создание пригородных пассажирских компаний (далее – ППК) как дочерних обществ ОАО «РЖД» с участием органов власти субъектов Российской Федерации для оказания услуг по перевозке пассажиров на небольшие расстояния (как правило, менее 200 км). Пассажирские пригородные компании могут функционировать как на территории одного, так и нескольких субъектов Российской Федерации.

Таким образом, управление пассажирскими перевозками на железнодорожном транспорте осуществляется ОАО «Федеральная пассажирская компания» в дальнем следовании и пригородными пассажирскими компаниями в пригородном сообщении. В Таблице 1 приводятся основные показатели пассажирских перевозок.

**Таблица 1 - Основные показатели пассажирских перевозок по инфраструктуре ОАО "РЖД"**

Показатель	ед. изм.	2010	2011	2012	2013	2014
Пассажирооборот железнодорожного транспорта	млрд пасс.-км	138,9	139,8	144,6	138,5	128,8
дальнее следование	млрд пасс.-км	110,9	110,5	113	105,8	96,3
пригородное сообщение	млрд пасс.-км	28,0	29,3	31,6	32,7	32,6
Отправлено пассажиров,	млн чел.	946,5	993,1	1 058,8	1 079,6	1 070,3
дальнее следование	млн чел.	114,9	114,8	116,6	110,7	103,1
пригородное сообщение	млн чел.	831,6	878,3	942,2	968,8	967,2

*Источник: Годовой отчет за 2014 год. [Электронный ресурс] // ОАО «РЖД». — Режим доступа: <http://ar2014.rzd.ru/ru/financial-and-economic/income-analysis/> (дата обращения: 04.04.2016).*

Увеличивающееся с каждым годом количество отправленных пассажиров в пригородном сообщении в разы превышает этот показатель в дальнем следовании, что говорит о высоком спросе среди населения на пригородные поезда. Для удовлетворения этого спроса необходимо обеспечить постоянное и качественное функционирование пригородного железнодорожного транспорта.

## **1.2. Особенности организации пригородного железнодорожного сообщения в РФ**

Настоящий параграф содержит описание реформирования пригородного железнодорожного комплекса, систему организации пригородных пассажирских перевозок с выявлением основных ее участников и их функций. В параграфе говорится об основных проблемах пригородного комплекса в Российской Федерации.

До 2001 года пригородные перевозки входили в задачи вертикально интегрированных унитарных предприятий, которые занимались почти всеми видами деятельности на железнодорожном транспорте и были организованы по территориальному признаку. Финансирование пригородного пассажирского комплекса осуществлялось с помощью перекрестного субсидирования, которое заключалось во включении части расходов по содержанию пассажирского хозяйства в тариф на грузоперевозки, то есть увеличивалась финансовая нагрузка на отправителей грузов (Таблица 2). Также перекрестное субсидирование выступало в роли гарантированного источника покрытия убытков



пригородных перевозок, тем самым снижая стимулы для сокращения издержек и стремления к оптимальной структуре расходов [Трудов, 2012].

**Таблица 2 - Перекрестное субсидирование на железнодорожном транспорте, млрд.руб., 2001**

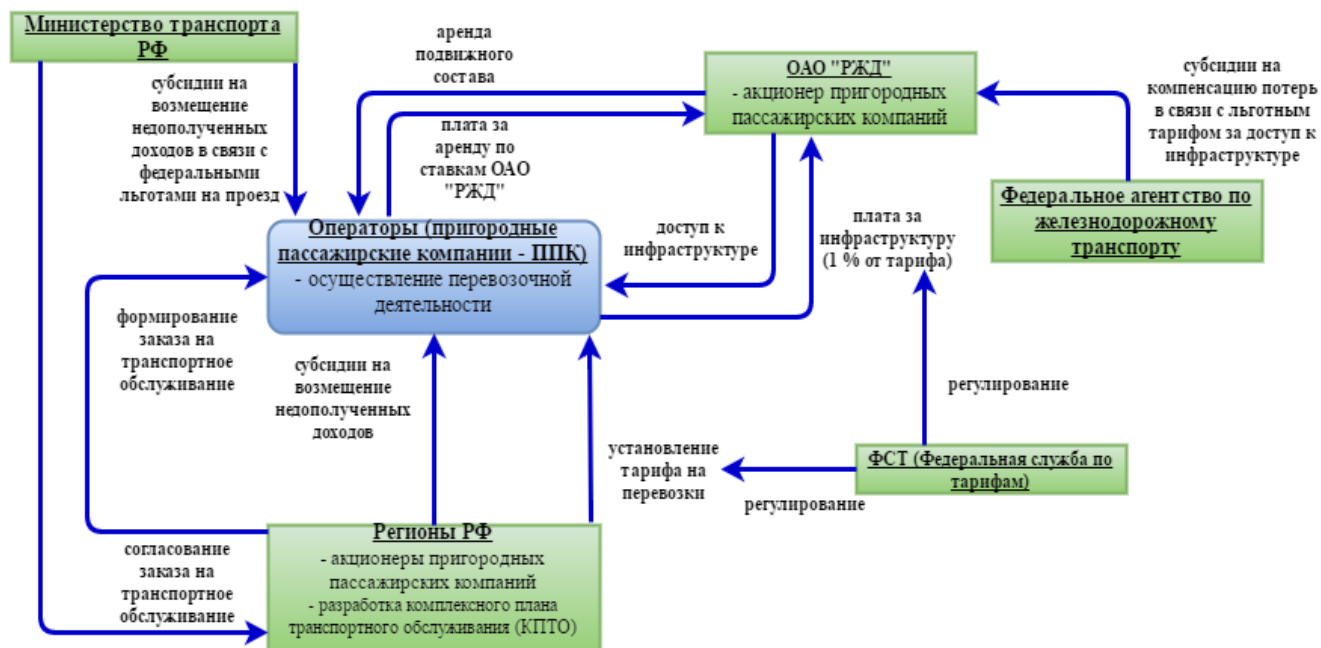
	Выручка	Издержки	Прибыль
Всего	320,9	271,4	49,5
Грузовые перевозки	285,0	200,9	84,1
Пассажирские перевозки	35,8	70,4	-34,6

*Источник: Гуриев, С., Питтман, Р., Шевяхова, Е. Конкуренция вместо регулирования: предложения по реструктуризации железнодорожного транспорта на третьем этапе структурной реформы / С. Гуриев, Р. Питтман, Е. Шевяхова. — М.: ЦЭФИР, 2003. — с.27.*

Реформирование пригородного комплекса началось в рамках Программы структурной реформы на железнодорожном транспорте в соответствии с постановлением Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384, которая оказала существенное влияние на процесс организации пригородных перевозок. Эта реформа получила свое продолжение в Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом от 19 мая 2011 года (далее – Концепция).

В результате реализации структурной реформы и Концепции была образована система организации пригородных пассажирских перевозок (Рисунок 1), основными субъектами которой являются федеральные органы исполнительной власти (в лице Министерства транспорта РФ, Федеральной службы по тарифам, Федерального агентства по железнодорожному транспорту), регионы РФ, ОАО «РЖД» и пригородные пассажирские компании. Функции субъектов организации пригородного сообщения в России представлены в Приложении № 1.

**Рисунок 1 - Система организации пригородных пассажирских перевозок в РФ**



Составлено по: Концепция развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом [Текст]: распоряжение Правительства РФ от 19 мая 2014 г. N 857-р [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 23.11.2015).

В настоящее время, несмотря на реформирование пригородного комплекса, наблюдается постоянный рост убытков в этой сфере. Основной причиной убыточности пригородных перевозок является недостаточная компенсация недополученных доходов пригородным пассажирским компаниям со стороны регионов. Более 30 регионов по итогам 2014 года произвели покрытие менее 50% убытков пригородных пассажирских компаний [Щукин, 2015]. Это повлекло за собой отмену более 300 электричек в различных регионах страны в январе 2015 года [Ведомости, 2016].

Для решения проблемы недостаточного возмещения убытков пригородных компаний Концепция предполагает формирование контрактных отношений между ППК и регионами в форме долгосрочного транспортного заказа сроком действия на 15 лет, начиная с 2015 года. В проекте Постановления Правительства РФ "О мерах по повышению доступности перевозок пассажиров в пригородном сообщении железнодорожным транспортом" была разработана типовая форма государственного контракта (договора) на организацию транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении по

территории субъекта РФ, в котором согласуются экономически обоснованный уровень тарифа и обязательства региона компенсировать потери ППК.

Важным моментом является тот факт, что в настоящее время типовая форма контракта между регионами РФ и пригородными пассажирскими компаниями еще не утверждена. Следовательно, для формирования баланса интересов и взаимовыгодного сотрудничества между сторонами контракта необходимо рассмотреть основные особенности, которые должны быть в него включены.

### **1.3. Страновые модели организации пригородного пассажирского железнодорожного сообщения**

В данном параграфе исследованы процессы организации пригородных железнодорожных перевозок в нескольких странах Европейского Союза (Великобритании, Германии, Франции и Швеции). По каждой стране составлены схемы взаимодействия участников этого процесса и описаны их функции. В конце параграфа на основании сравнительного анализа стран выявлены общие черты процесса организации пригородного сообщения, а также его отличительные характеристики в России.

В европейской практике функционирование пригородного железнодорожного транспорта также, как и в России, связано с убыточностью. Для решения этой проблемы страны Европейского Союза используют положения Директив ЕС в области реструктуризации и трансформации железных дорог и пригородного железнодорожного сообщения (Таблица 3).

**Таблица 3 - Основные директивы ЕС в железнодорожной сфере**

Название	Дата принятия	Основные положения (требования)
Директива 91/440/ЕС «О развитии железных дорог»	29 июля 1991 г.	1. Отмена монополии национальных железнодорожных компаний, устранение любых ограничений по предложению услуг транспортными компаниями 2. Разграничение подразделений инфраструктуры железных дорог и операций (перевозок) 3. Переход от системы услуг за счет государства к системе контрактов, четко оговаривающих оказываемые услуги, цены и субсидии
Директива 95/18/ЕС «О лицензировании предпринимателей в сфере железнодорожного сообщения»	19 июня 1995 г.	1. Установление порядка и условий получения лицензий для операторов и перевозчиков 2. Организация специального органа по выдаче лицензий

Директива 2001/14/ЕС «О распределении пропускной способности железнодорожной инфраструктуры, взимании платы за пользование инфраструктурой и сертификации безопасности»	26 февраля 2001 г.	1. Установление принципов взимания платы за пользование инфраструктурой 2. Описание процедур распределения пропускных возможностей инфраструктуры 3. Создание независимого регулятора, который решает споры между владельцами инфраструктуры операторами
---	--------------------	--

*Составлено по: Якунин, В.И. Проблемы международной гармонизации железнодорожного права России: монография [Текст] / В. И. Якунин. – М.: Научный эксперт, 2008. – с.104-111.*

Обобщая положения принятых Директив по отношению к пригородному транспорту, европейская практика выделяет несколько инструментов регулирования деятельности компаний-операторов в процессе организации пригородного железнодорожного сообщения:

- определение уровня субсидий;
- равный доступ операторов к инфраструктуре;
- лицензирование компаний-операторов;
- стандартизация качества услуг;
- заключение контрактов между органами власти и компаниями-операторами на

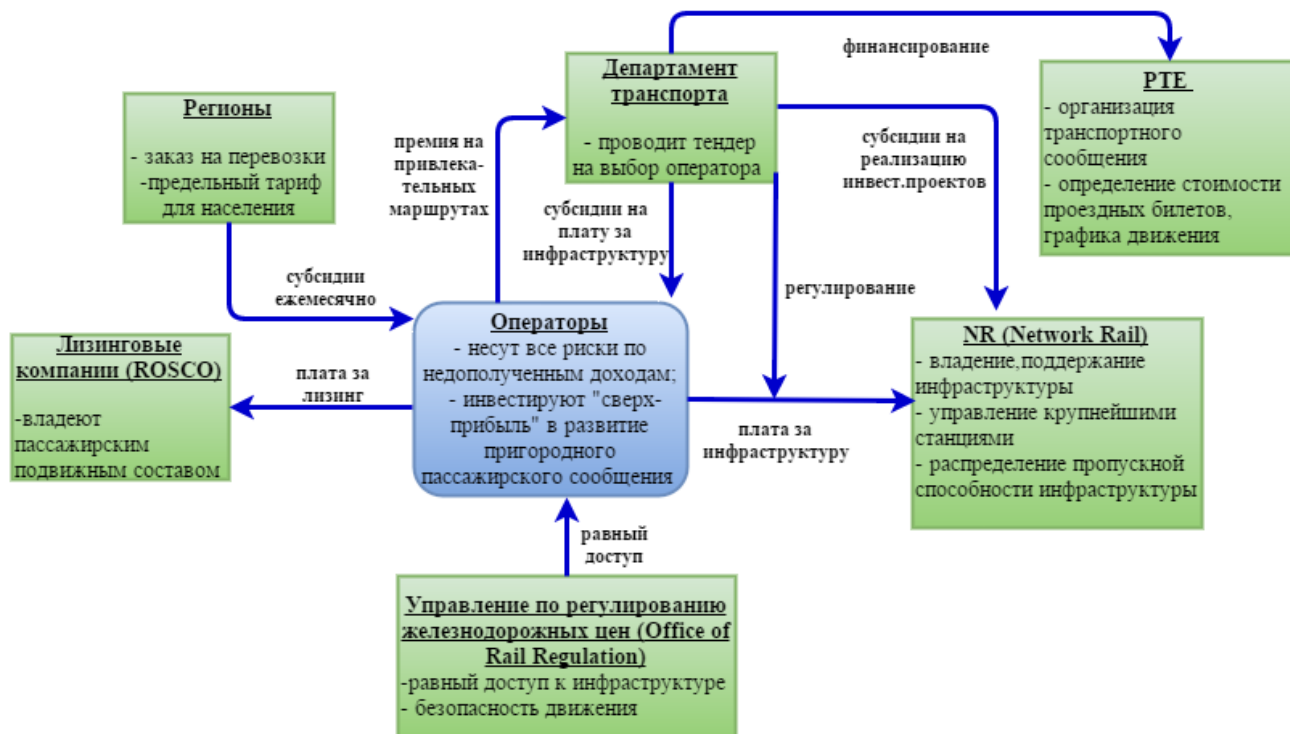
оказание услуг пригородных железнодорожных перевозок.

Используя в процессе организации пригородного пассажирского сообщения единые для всех государств-членов Европейского Союза положения Директив ЕС, страны в силу существования исторически сложившейся системы перевозок в пригородном сообщении используют различные подходы и модели организации пригородных перевозок.

### **1.3.1. Взаимодействие участников пригородного железнодорожного сообщения в Великобритании**

В Великобритании равномерная плотность населения и близость городов определяют постоянство спроса пассажиров на пригородные перевозки. В настоящее время пригородное пассажирское сообщение обеспечивается приватизированными частными перевозчиками. Модель взаимодействия участников процесса организации пригородного железнодорожного сообщения в Великобритании представлена на Рисунке 2.

**Рисунок 2 - Модель взаимодействия участников процесса организации пригородного железнодорожного сообщения в Великобритании**



1. **Департамент транспорта.** Одной из главных задач этого участника является проведение тендера на организацию перевозок для исполнения регионального заказа. Основными составляющими тендерных заявок являются прогнозная стоимость исполнения заказа, состоящая из ожидаемого уровня затрат и желаемого уровня субсидий. В заключенном договоре франшизы (5-10 лет) применяется система бонус-малус, которая предполагает, что оператор получает дополнительные средства при соблюдении требуемых стандартов качества. Федеральный центр в лице Департамента транспорта выделяет субсидии операторам на покрытие платы за инфраструктуру, субсидии Network Rail (единая инфраструктурная компания) на реализацию крупных инвестиционных проектов в сфере пригородных перевозок. К дополнительным функциям Департамента относится регулирование размера платы за пользование инфраструктурой, которую вносят компании-перевозчики Network Rail, и финансирование компании ПТЕ (Passenger Transport Executives - органы управления пассажирским транспортом).

2. **Регионы.** К основным задачам региональных властей относится определение заказа на перевозки, предельного тарифа для населения (платы за проезд) и ежемесячная выплата субсидий операторам.

3. **Управление железнодорожного и автомобильного транспорта (*Office of Rail and Road - ORR*)**. Одной из функций этой независимой организации, которая не является правительственным ведомственным органом, является гарантия равного и справедливого распределения пропускной способности инфраструктуры для всех операторов. Выполнение данной функции происходит путем одобрения договоров по использованию маршрутов, станций и других железнодорожных активов. ORR также отвечает за безопасность железных дорог через осуществление таких мер как проверка и утверждение системы безопасности, лицензий машинистов поездов, разработка практик охраны здоровья, постоянный контроль со стороны инспекторов ORR.

4. **Операторы (компания-перевозчики)**. Эти участники непосредственно осуществляют пригородные перевозки после заключения контракта, который предоставляет эксклюзивное право доступа к соответствующей инфраструктуре. Согласно контракту риски по недополученным доходам полностью несет оператор, а в случае превышения уровня ожидаемой прибыли оператор должен инвестировать избыток средств в развитие пригородного пассажирского комплекса. Одной из функций операторов является аренда подвижного состава у лизинговых компаний по определенной ставке. Также важным компонентом расходов компании-перевозчика является плата за использование инфраструктуры компании Network Rail.

5. **PTE (*Passenger Transport Executives*) – Управления пассажирским транспортом** – орган местного самоуправления, который устанавливает транспортную политику и планы расходов общественного транспорта в своих регионах. Они ответственны за разработку стратегий развития сетей общественного транспорта, за управление и планирование пригородных услуг железнодорожных перевозок (определение стоимости проездных билетов, графика движения поездов). Данное учреждение финансируется Департаментом транспорта.

6. **Компания Network Rail** занимается управлением железнодорожной инфраструктурой (ж/д пути, станции, энергоснабжение), организацией ее пропускной способности.

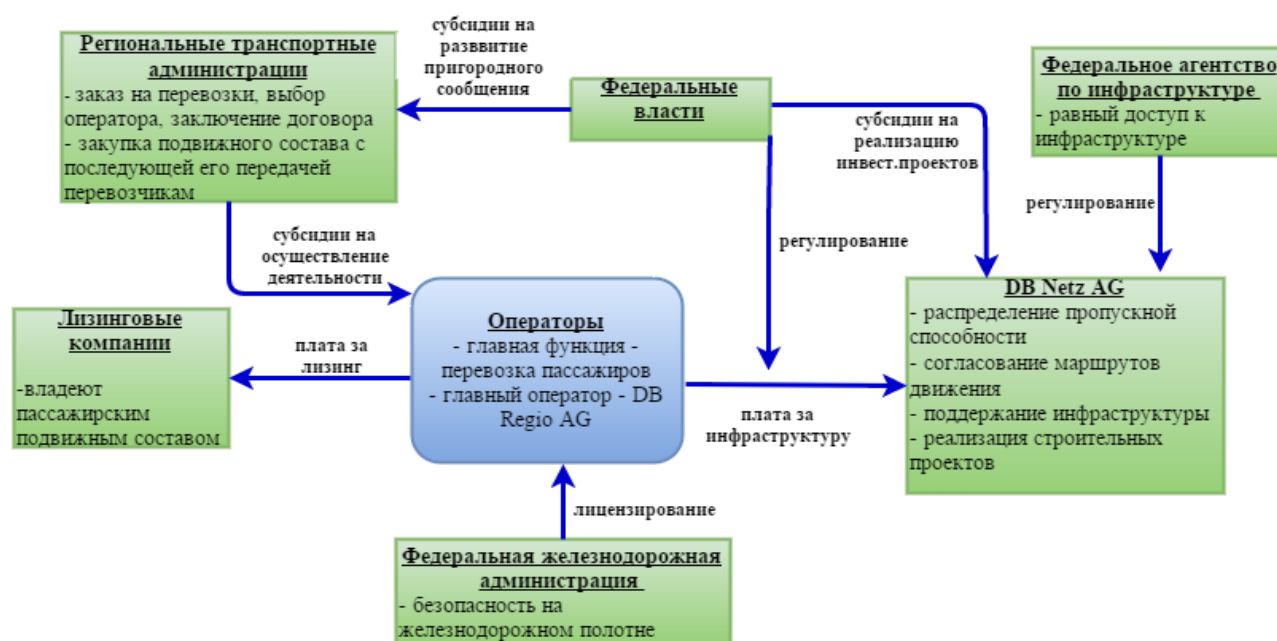
7. **Лизинговые компании ROSCO (*Rolling Stock Operating Companies*)**. Существует несколько лизинговых компаний, которые приобретают подвижной состав за свой счет и сдают его в аренду или в лизинг операторам по заранее оговоренной ставке.

В Великобритании государственная власть в лице регионов и Департамента по транспорту активно взаимодействует с другими участниками пригородного железнодорожного сообщения для обеспечения процесса перевозок, в частности, производит вознаграждение операторов, оказывает финансовую поддержку РТЕ, осуществляет финансирование Network Rail, проводит конкурсные процедуры и размещает заказы на перевозки.

### 1.3.2. Взаимодействие участников пригородного железнодорожного сообщения в Германии

В 1994 году в Германии был принят Закон о регионализации, который закрепил за федеральными землями обязанность организации пригородных перевозок. В настоящее время федеральные земли принимают собственные законы по регулированию пригородных железнодорожных перевозок, создают специальные целевые учреждения – транспортные администрации, которые осуществляют заказ на пригородные перевозки. Далее представлена модель взаимодействия участников процесса организации пригородных перевозок железнодорожным транспортом в Германии (Рисунок 3).

**Рисунок 3 - Модель взаимодействия участников процесса организации пригородного железнодорожного сообщения в Германии**



1. **Транспортные администрации федеральных земель** - это органы, в задачи которых входит развитие, организация и осуществление пригородных пассажирских перевозок. Для осуществления этих задач транспортная администрация формирует заказ на пригородные перевозки, выбирает оператора, заключает с ним договор и направляет ему средства финансирования. Еще одной функцией может являться закупка подвижного состава с последующей его передачей перевозчикам. Следовательно, функция арендодателя может быть не только у лизинговых компаний, но и у транспортных администраций.

2. **Федеральное агентство по инфраструктуре (DB Networks)** обеспечивает доступ к железнодорожной инфраструктуре на недискриминационной основе для всех участников рынка. Эта функция выполняется через проверку соблюдения условий доступа к инфраструктуре компаниями-перевозчиками.

3. **Федеральная железнодорожная администрация** (The German Federal Railway Authority, на немецком - Eisenbahn-Bundesamt, ЕБА) отвечает за безопасность на железных дорогах и за выдачу операторам лицензий на осуществление их деятельности.

4. **Федеральные власти** регулируют плату за инфраструктуру, выделяют субсидии транспортным администрациям на развитие пригородного пассажирского сообщения и субсидии DB Netz AG на реализацию инвестиционных проектов.

5. **Операторы.** Главной компанией-оператором в пригородных перевозках Германии является DB Regio AG (дочерняя компания Deutsche Bahn, основного железнодорожного оператора). Также в этой сфере действуют другие частные транспортные компании, в том числе и с иностранным капиталом, Veolia Verkehr (Франция), Netinera (Италия), BeNEX, и государственные компании, которые принадлежат федеральным землям, например, Hessische Landesbahn [Пузавин, 2012]. Основной функцией операторов является перевозка пассажиров. Операторы обязаны осуществлять плату за пользование инфраструктурой компании DB Netz AG, а также арендовать подвижной состав у лизинговых компаний. Однако среди крупных компаний популярна практика привлечения кредитов для покупки подвижного состава в собственность.

6. **DB Netz AG** – инфраструктурная компания (дочерняя компания Deutsche Bahn), которая занимается распределением пропускной способности инфраструктуры, согласованием маршрутов движения поездов. Также DB Netz AG ответственна за поддержание инфраструктуры и реализацию инвестиционных проектов.



7. **Лизинговые компании** предоставляют компаниям-перевозчикам в аренду или в лизинг подвижной состав, причем ставка его аренды определяется лизинговыми компаниями путем включения всех затрат за полный срок полезного использования подвижного состава.

Основную долю в финансировании пригородных перевозок составляют средства по регионализации, которые поступают из федерального бюджета в бюджеты федеральных земель. Эти средства расходуются на заказ объемов перевозок, инвестиции в инфраструктуру и подвижной состав. Средства непосредственно из бюджетов федеральных земель выделяются в незначительном объеме (в основном, на эксплуатационные расходы операторов).

### 1.3.3. Взаимодействие участников пригородного железнодорожного сообщения во Франции

В 1997 году для разделения функций перевозчика и владельца инфраструктуры была образована инфраструктурная компания Réseau Ferré de France (RFF), которая отвечает за содержание и развитие железнодорожной инфраструктуры. Французская национальная железнодорожная компания Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF) стала компанией по предоставлению услуг по перевозкам, в том числе и пригородных. В настоящее время во Франции действует только один оператор SNCF. Далее представлена модель взаимодействия участников процесса организации пригородных перевозок железнодорожным транспортом во Франции (Рисунок 4).

**Рисунок 4 - Модель взаимодействия участников процесса организации пригородного железнодорожного сообщения во Франции**



1. **Министерство транспорта Франции** является акционером двух крупных участников организации пассажирских железнодорожных перевозок, SNCF и RFF. К основным задачам Министерства транспорта относятся установление платы за инфраструктуру, определение основных целей для менеджмента компаний, утверждение стандартов функционирования отрасли и финансирование развития инфраструктуры.

2. **Региональные власти** объявляют тендеры на исполнение регионального заказа на пригородные пассажирские перевозки и заключают контракты с SNCF. При этом SNCF в тендерной заявке определяет желаемый размер субсидии на период, не разбивая подробно свои затраты на организацию перевозок. Регионы выделяют субсидии на операторскую деятельность SNCF на ежемесячной основе. Также предусмотрены совместные субсидии с федеральными властями на покупку нового подвижного состава и реализацию экономически невыгодных проектов.

3. **Высший совет по публичным железнодорожным перевозкам** проводит консультации для Министерства транспорта по поводу развития отрасли; состоит из экспертов в области организации железнодорожного сообщения.

4. **SNCF (Société Nationale des Chemins de fer Français)**. Единственный оператор во Франции, который предоставляет услуги перевозок пассажирам, владеет подвижным составом и продает билеты. Для исполнения регионального заказа на пригородные перевозки между SNCF и RFF подписывается договор на управление инфраструктурой, в рамках которого SNCF отвечает за:

- эксплуатацию на сети железных дорог;
- разработку графика движения поездов;
- текущее содержание, ремонтные работы объектов инфраструктуры.

В рамках этого договора RFF оплачивает SNCF выполнение перечисленных услуг, а SNCF должна осуществлять плату RFF за пользование инфраструктурой.

5. **RFF (Réseau Ferré de France)** является владельцем инфраструктуры, определяет цели, принципы использования и содержания объектов инфраструктуры и отвечает за их эффективное использование операторами (SNCF). RFF планирует и координирует все инвестиционные решения в области модернизации инфраструктуры.

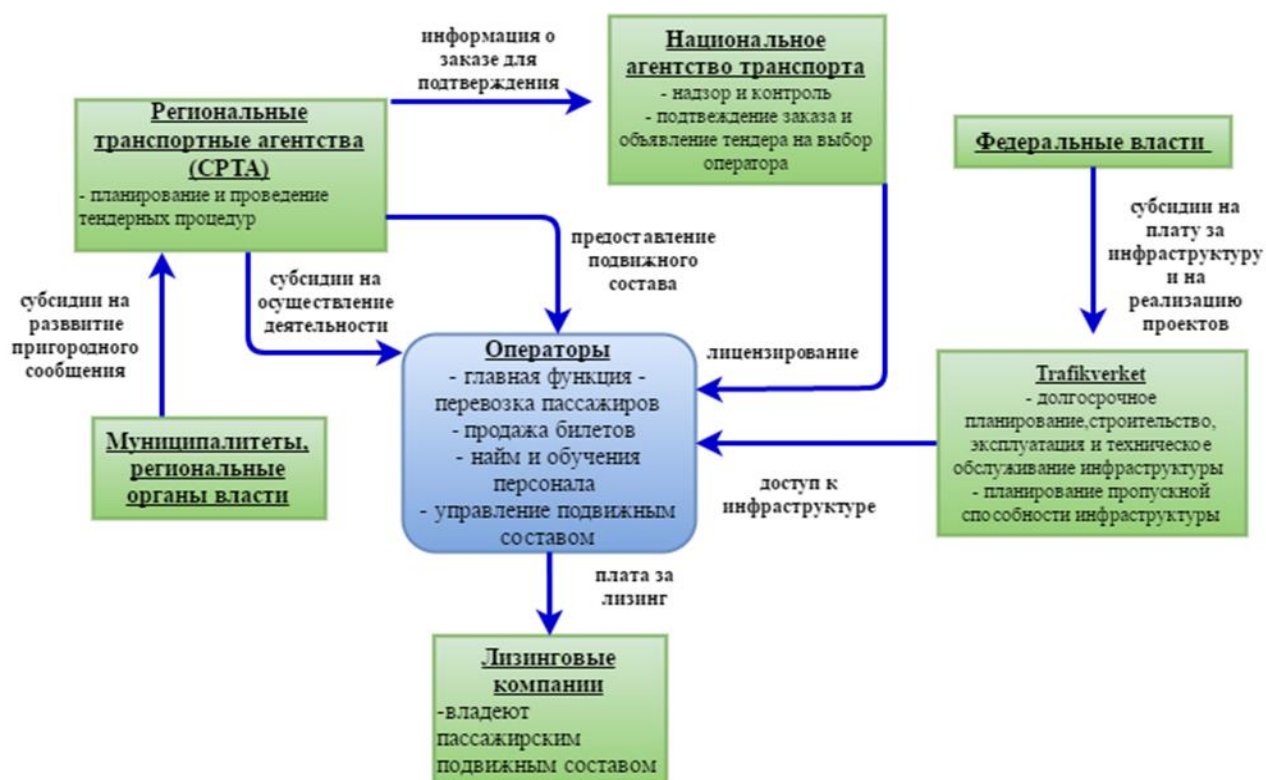
Организация пригородного пассажирского сообщения во Франции отличается от ранее рассмотренных стран Европы ограниченным количеством участников: оператор в стране

только один. Также отсутствуют лизинговые компании, так как подвижной состав находится непосредственно в собственности перевозчика.

#### 1.3.4. Взаимодействие участников пригородного железнодорожного сообщения в Швеции

Закон о транспортной политике Швеции 1988 года подразумевал разделение железнодорожной отрасли между владельцем инфраструктуры, Национальная железнодорожная администрация (Trafikverket), и оператором, Statens Järnvägars (SJ). По данному Закону SJ получала монопольный контроль над коммерческими пассажирскими перевозками, а ответственностью за организацию некоммерческих (пригородных) перевозок наделялись региональные транспортные агентства (County Public Transport Authorities - СРТА). В их собственность переданы подвижной состав и средства, необходимые для организации услуг некоммерческих пассажирских перевозок. Далее представлена модель взаимодействия участников процесса организации пригородных перевозок железнодорожным транспортом в Швеции (Рисунок 5).

**Рисунок 5 - Модель взаимодействия участников процесса организации пригородного железнодорожного сообщения в Швеции**



1. **Национальное агентство транспорта** - осуществляет лицензирование деятельности операторов, несет ответственность за обеспечение надзора и контроля в транспортном секторе, объявляет тендеры на выбор оператора.

2. **Федеральные власти** – направляют владельцу инфраструктуры (Trafikverket) субсидии на плату за инфраструктуру и субсидии на реализацию инвестиционных проектов.

3. **Региональные транспортные агентства - County Public Transport Authorities (CPTA)**, ответственны за организацию пригородного пассажирского сообщения в регионе. Для выполнения этой задачи муниципалитеты и региональные органы власти направляют CPTA субсидии на развитие транспортного комплекса. Региональные транспортные агентства планируют и проводят тендерные процедуры на оказание услуги организации пригородного сообщения. Информация о заказе должна быть передана в Национальное агентство транспорта для подтверждения. Также CPTA могут предоставлять подвижной состав для операторов в аренду или лизинг.

4. **Операторы.** На рынке пассажирских железнодорожных перевозок Швеции действует несколько операторов, крупнейшим из которых является компания SJ. Основные функции операторов заключаются в непосредственной организации пассажирских перевозок, продажи билетов, найма и обучения персонала, управлении подвижным составом. Операторы могут владеть собственным подвижным составом (например, SJ) или брать его в лизинг у лизинговых компаний или у региональных транспортных агентств. Для выполнения своей деятельности операторы должны получить необходимые разрешения от Национального агентства транспорта, а также заключить соглашения на использование инфраструктуры с Trafikverket, инфраструктурным органом.

5. **Trafikverket (Swedish Transport Administration)** – национальный орган, управляющий инфраструктурой, отвечает за долгосрочное планирование, строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание железнодорожной инфраструктуры. Trafikverket осуществляет планирование пропускной способности инфраструктуры. 1 октября 2010 года рынок железнодорожных пассажирских перевозок был открыт для конкуренции, что привело к появлению многочисленных операторов на рынке. С этого времени плата за доступ к путевой инфраструктуре отменена.

6. **Лизинговые компании.** Предоставляют подвижной состав оператором за определенную плату.

### **1.3.5. Сходства и различия моделей организации пригородного сообщения в странах ЕС и России**

Анализ моделей пригородного железнодорожного сообщения в государствах-членах ЕС и России показал, что каждая страна имеет собственный подход к организации функционирования пригородного комплекса. Разделение функций управления инфраструктурой и перевозок было реализовано в виде двух моделей:

- модель полного институционального разделения, при которой деятельность операторов и управляющего инфраструктурой полностью отделены друг от друга (Швеция, Великобритания);
- модель вертикально интегрированного холдинга, где владелец инфраструктуры и операторы являются частью одной и той же компании, иными словами, ее дочерними предприятиями (Германия, Россия) [Лещев, 2015].

Участие в организации пригородных пассажирских перевозок осуществляется как федеральными, так и региональными органами власти. Во всех странах федеральные органы определяют правила деятельности для участников организации перевозок, финансируют проекты по модернизации и развитию инфраструктуры, а также субсидируют перевозки из государственного бюджета. Региональные власти (или специально созданные региональные транспортные структуры) определяют потребность в объемах перевозок, формируют заказы на услуги перевозок, субсидируют перевозки, проводят тендерные процедуры по отбору операторов (только в странах ЕС).

По причине высокого социального значения пригородных перевозок для населения и невозможности их осуществления на чисто коммерческой основе государственная поддержка пригородного сообщения крайне важна. В проведенном анализе было выявлено, что в каждой стране регулярное пассажирское сообщение осуществляется с участием средств федерального бюджета, а также бюджетов региональных властей. В основном государственная поддержка включает в себя субсидии операторам на осуществление операторской деятельности, на покупку подвижного состава, субсидии на плату за инфраструктуру и гранты инфраструктурной компании на осуществление проектов.

Взаимоотношения между операторами и владельцами инфраструктуры в рассмотренных странах проявляются в предоставлении доступа операторам к инфраструктуре за определенную ставку, которая в большинстве случаев регулируется

федеральными органами власти. Исключение составляет Швеция, где плата за инфраструктуру со стороны операторов была отменена в 2010 году.

Опыт рассмотренных стран показывает, что подвижной состав может принадлежать разным участникам рынка: перевозчику (Швеция, Франция), региону (Германия), лизинговым компаниями (во всех анализируемых странах, кроме России), владельцу инфраструктуры (Россия). В Таблице 4 представлены обобщенные черты организации пригородного сообщения в странах ЕС и России.

**Таблица 4 - Основные характеристики пригородного железнодорожного комплекса в странах ЕС и России**

	Операторы	Владелец инфраструктуры	Владелец подвижного состава	Субсидии операторам (источник субсидий)
Великобритания	Частные компании-перевозчики	Государственная инфраструктурная компания	- Лизинговые компании - Операторы	- На плату за инфраструктуру (федеральная власть) - На осуществление операторской деятельности (региональная власть)
Германия	- Доминирующая компания - Частные компании - перевозчики - Государственные компании - перевозчики	Дочерняя компания главного оператора	- Лизинговые компании - Операторы - Региональные транспортные администрации	- На осуществление операторской деятельности (региональная власть)
Франция	Единственная компания - перевозчик	Государственная инфраструктурная компания	Оператор	- На покупку подвижного состава (региональная и федеральная власти) - На осуществление операторской деятельности (региональная власть)

Швеция	- Доминирующая компания - Частные компании – перевозчики	Национальный орган	- Лизинговые компании - Операторы - Региональные транспортные агентства	- На осуществление операторской деятельности (региональная власть)
Россия	Государственные компании - перевозчики	Государственная инфраструктурная компания	Государственная инфраструктурная компания	- На возмещение недополученных доходов (федеральная и региональная власти)

Таким образом, основными отличиями организации пригородного сообщения в России от стран Европейского Союза являются:

- совмещение функций предоставления инфраструктуры и подвижного состава в лице одной компании (ОАО «РЖД»);
- отсутствие частных компаний-перевозчиков;
- отсутствие тендерных процедур по выбору оператора предоставления услуг.

#### **1.4. Контрактные отношения в пригородном железнодорожном сообщении зарубежных стран**

В этом параграфе рассматриваются этапы проведения тендерного процесса на предмет заключения контракта оказания услуг перевозки. Далее приводятся факторы выбора продолжительности заключаемого контракта, анализируются три типа контрактов, применяемых в странах Европейского Союза. Примеры проведения тендерных процедур и краткая характеристика контрактов представлены опытом двух стран, Великобритании и Швеции.

Практика проведения конкурсных (тендерных) процедур по заключению контракта на оказание услуг пригородных пассажирских перевозок, которые не являются коммерчески выгодными, используется в некоторых странах ЕС. Тендеры особенно распространены там, где железнодорожное сообщение субсидируется государством (например, пригородное сообщение в Швеции и Германии), потому что конкурсный отбор создает конкуренцию на рынке, которая может принести преимущества в плане снижения затрат, повышения качества, развития инновации и сокращения объема необходимой государственной финансовой поддержки.

Первым вопросом при проведении конкурсных торгов является определение этапов тендера. Общая картина организации тендерного процесса в странах Европейского союза представлена четырьмя этапами:

*1. Объявление тендера на осуществление пригородных пассажирских перевозок.*

На первом этапе государство объявляет тендер на осуществление пригородных пассажирских перевозок. При этом формулируются требования к участникам тендера на основе различных факторов. В большинстве случаев победителя определяют на основе минимальной суммы запрошенной субсидии в его тендерной заявке. Однако использование только фактора цены при оценке заявок приводит к тому, что выигрывает та компания, которая предлагает самое низкое качество. Во избежание подобных ситуаций были включены и другие показатели, такие как обещанный уровень качества услуг (пунктуальность и чистота поездов), предложения по дополнительным инвестициям. Также в качестве критерия может быть использована оценка риска дефолта компании-перевозчика, для определения которого оцениваются ее финансовые ресурсы, репутация, соответствующие навыки и опыт, способность выполнять финансовые и иные обязательства.

*2. Создание и подача тендерных заявок операторами,* в которые включаются запрашиваемая сумма субсидии на период, концепция осуществления перевозок, дополнительные предложения повышения качества оказания услуг.

*3. Анализ поданных заявок от операторов* - определение соответствия поданной заявки тендерным условиям и критериям, присуждение соответствующих баллов участникам.

*4. Принятие окончательного решения и заключение договора с победителем.*

Вторым ключевым вопросом, который требует решения при планировании проведения тендерных процедур, – это определение продолжительности контрактов. Власти должны взвесить преимущества как длительных, так и более коротких контрактов в каждом конкретном случае (Таблица 5).



**Таблица 5 - Факторы выбора продолжительности контрактов**

Преимущества длительных контрактов	Преимущества более коротких контрактов
Компания-перевозчик накапливает опыт и углубляет свои навыки в предоставлении услуги	Более регулярная организация конкуренции за рынок
Обеспечение поставщика услуг необходимыми стимулами для создания долгосрочных активов, т.е. осуществление инвестиций в подвижной состав [Уильямсон, 1996]	Возможность заключать другие контракты при возникновении непредвиденных и неконтролируемых обстоятельств
Возможность окупить затраты на конкурс (как для компании-перевозчика, так и для организатора конкурса)	Соблюдение компанией-перевозчиком контракта по всем позициям, чтобы продемонстрировать высокую степень выполнения условий в новом конкурсе

Следующим вопросом при проведении тендера является определение типа контракта. В Европейском Союзе принято выделять 3 типа контракта, которые представлены в Таблице 6: договор управления (Management contract), договор «брутто» (валовой стоимости - Gross-cost contract) и договор «нетто» (чистой стоимости - Net-cost contract) [OECD, 2013].

**Таблица 6 - Типы договоров, используемые при заключении контракта с победителем тендера**

	Договор управления	Договор «брутто»	Договор «нетто»
Роль властей	<ul style="list-style-type: none"> <li>- предоставляют большинство активов (инфраструктуру, подвижной состав)</li> <li>- полностью определяют процесс эксплуатации активов</li> <li>- прогнозирование спроса</li> <li>- детализация услуги</li> <li>- установление тарифов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- выплата оператору субсидий за определенный уровень перевозок</li> <li>- установление тарифов на услуги перевозок</li> <li>- получение всех доходов от оказания услуг</li> <li>- прогнозирование спроса</li> <li>- детализация услуги</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- установление тарифов</li> <li>- детализация услуги</li> <li>- в случае коммерчески невыгодных перевозок власть может выплачивать фиксированный объем субсидий</li> <li>- контроль оператора через систему индикаторов эффективности</li> </ul>
Роль участников торгов	<ul style="list-style-type: none"> <li>- конкурируют за право пользования государственными активами</li> <li>- выступают в качестве агента властей</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- выполнение необходимого объема перевозок, к которому привязана выплата субсидий</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- получение доходов от оказания услуг по установленному тарифу</li> <li>- инвестирование в активы путем их покупки или лизинга</li> <li>- принятие маркетинговых решений</li> </ul>

Распределение рисков	<i>Компания-перевозчик:</i> ограниченная часть рисков эксплуатационных расходов <i>Власти:</i> остальная часть рисков эксплуатационных расходов, риск недополученных доходов, риск спроса (снижение количества пассажиров)	<i>Компания-перевозчик:</i> риски эксплуатационных расходов <i>Власти:</i> риск недополученных доходов, риск спроса	<i>Компания-перевозчик:</i> риски эксплуатационных расходов, риск недополученных доходов, риск спроса <i>Власти:</i> часть риска спроса
Срок действия	1 – 3 года	3-10 лет	5 – 30 лет
Сфера применения	Часто заключается по итогам проведения повторного конкурса	Социально значимые услуги, где коммерческие выгоды для компании-перевозчика ограничены. Пригородные или региональные перевозки низкой загруженности.	Коммерческие междугородние перевозки

*Составлено по: Competitive Tendering of Rail Services // European conference of ministers of transport. — OECD Publishing: Paris, 2007 — 230 p.*

Таким образом, основа договора управления представляет собой конкуренцию компаний-перевозчиков за право пользования государственными активами (инфраструктурой и подвижным составом) определенным заранее способом. Договор «брутто» сохраняет за властями важную роль в прогнозировании спроса и детализации услуги, при этом давая компаниям-перевозчикам возможность принятия решений по эксплуатации активов. Наибольшую свободу для операторов предоставляет договор «нетто», перекладывая тем самым большинство рисков на компанию. Для выбора того или иного типа договора органам государственной власти необходимо оценить преимущества и недостатки каждого из них (Таблица 7).

**Таблица 7 - Преимущества и недостатки типов договоров на оказание услуг по пригородным перевозкам**

	Преимущества	Недостатки
Договор управления	Полный контроль деятельности операторов	Практически все риски лежат на органах власти
	Короткий срок действия договора усиливает мотивацию как оператора, так и его потенциальных конкурентов к поиску более экономичных организационных и производственных технологий для того, чтобы предложить на будущем тендере наилучшие условия	Нет стимулов для операторов инвестировать в активы
	Возможность переложить управленческие функции из государственного сектора на компанию-перевозчика в целях повышения операционной эффективности	Оператор действует в рамках краткосрочных целей и пренебрегает обеспечением долгосрочного развития перевозок
Договор «брутто»	Так как операторы не обладают широкой свободой действий, то требуется минимальный размер затрат на механизмы контроля со стороны органов	Оператор не имеет стимулов для увеличения (сохранения) доходов
	Органы власти получают все доходы по оказанию услуг перевозок (дополнительные поступления в бюджет)	Отсутствует гибкость контракта по причине заранее определенного уровня оказания услуги и ее объема
	Возможность требовать от оператора определенного уровня оказания услуг	Низкие стимулы для оператора по привлечению дополнительных клиентов
Договор «нетто»	Оператор заинтересован в высоком качестве предоставления услуг, поскольку от этого зависит его доход	Органы власти лишены каких-либо доходов от предоставления услуг по перевозке
	Создание стимулов для оператора инвестировать в активы	Необходимость формирования системы контроля и мониторинга деятельности оператора
	Органы власти не несут практически никаких рисков	—

*Составлено по: Recent developments in rail transportation services. [Электронный ресурс] // Organisation for Economic Co-operation and Development — Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/competition/Rail-transportation-Services-2013.pdf/> (дата обращения: 24.01.2016).*

Итак, совокупность действий во время принятия решений при заключении контрактов на оказание услуг пригородных железнодорожных перевозок кратко может быть представлена в следующем виде:

- детализация этапов проведения тендерного процесса;
- определение продолжительности контракта;
- оценка положительных и отрицательных сторон типов контрактов с учетом специфики тендера;
- принятие решения о типе контракта, заключаемого с победителем тендера.

#### **1.4.1. Характеристика тендерного процесса и контрактов в пригородном железнодорожном сообщении Великобритании**

В Великобритании конкуренция на пассажирском железнодорожном сообщении происходит путем проведения тендерных процедур и выдачи франшиз. Франшиза - это контракт, заключенный между государством и частным оператором с целью обеспечения пассажирских железнодорожных перевозок в определенной географической зоне или на конкретных маршрутах.

В Великобритании процесс тендера состоит из двух частей. На первом этапе оформляются приглашения к предквалификационному отбору. На этом этапе участники конкурса должны представить доказательства того, что они способны оказывать услуги. Тех, кто прошел предварительный отбор, приглашают на тендер, где основным критерием отбора является либо размер запрашиваемой компанией субсидии на оказание услуг (на убыточных маршрутах), либо ежегодная плата, которую компания готова предоставить Департаменту транспорта (на прибыльных маршрутах). Участники тендера должны предъявить доказательства того, что они могут оказывать необходимые услуги. В случае отсутствия таких доказательств они исключаются из тендерной процедуры.

Победитель выбирается на основе наиболее выгодного финансового предложения в терминах дисконтированной приведенной стоимости, которая рассчитывается Департаментом транспорта. В случае равных значений у двух участников используются нефинансовые показатели для определения победителя.

Основной период действия франшизы, который выдается Департаментом транспорта, – 7 лет с возможностью дальнейшего продления еще на 3 года в случае, если оператор выполняет требования регионов и согласен на продление срока осуществления перевозок.

Условия франшизы довольно всеобъемлюще описывают услуги, которые должны быть оказаны, и регулируют некоторые тарифы. Другие условия определяют подробно такие

показатели, как объем, качество и вместимость подвижного состава. Некоторые франшизы могут также содержать целевые показатели удовлетворенности пассажиров.

Существует ряд показателей эффективности, которые подвергаются мониторингу со стороны Департамента транспорта: надежность, пунктуальность и объем услуг, оказываемых компаниями. Если производительность оказывается ниже оговоренного показателя, то компания будет предупреждена и обязана разработать план корректирующих действий. Если ситуация остается неудовлетворительной, то в конечном итоге франшиза может быть отобрана.

Франшизы Великобритании – это, как правило, договор «нетто», по которому компания-перевозчик несет риски эксплуатационных расходов, но не риски инфляции и изменения в доступе к железнодорожным путям. Риски по недополученным доходам разделены между сторонами договора.

#### **1.4.2. Характеристика тендерного процесса и контрактов в пригородном железнодорожном сообщении Швеции**

Первые конкурсные тендеры, организованные региональными транспортными агентствами (County Public Transport Authorities - CPTA) были проведены в 1989 году. Все пригородные и региональные пассажирские перевозки в Швеции обслуживаются по договорам «брутто» со стимулирующими выплатами, основанными на производительности операторов.

Процесс предквалификационного отбора и выбор победителя в Швеции похожи на те, что используются в Великобритании. Приглашение на тендерную процедуру включает подробное описание услуги, которая должна быть предоставлена, при этом оператор не может вносить значительные изменения в описанный процесс оказания услуги. Причинами введения такого условия является тот факт, что подвижной состав предоставляется властями и оператор не может повлиять на уровень тарифов.

CPTA отвечают за планирование и описание услуг (поставки, маршруты и расписания). Они также принимают решения по тарифам на билеты, и, самое главное, все доходы от оплаты за проезд достаются CPTA. Оператору компенсируются его затраты на выполнение услуг, что подразумевает заключение договора «брутто».

СРТА проводят тендеры почти каждый год, но для различных объемов трафика. Контракты заключаются на срок от 3 до 12 лет с возможностью продления. Для оценивания контрактов используется не только критерий наименьших затрат, но и критерии качества. Например, участники могут предлагать изменения в расписание движения с целью сокращения расходов или/и увеличения степени удовлетворенности пассажиров.

В данной главе была составлена схема взаимодействия участников при организации пригородного сообщения в России, которая отражает основных участников этого процесса и их функции, проведен анализ взаимодействия участников пригородного сообщения в странах Европейского Союза (Швеции, Германии, Великобритании и Франции). На основании этих данных выявлены основные сходства и различия моделей организации пригородного сообщения в странах ЕС и России.

Важным итогом главы стала совокупность действий во время принятия решений при заключении контрактов на оказание услуг пригородных перевозок в странах ЕС, которая включает в себя детализацию этапов проведения тендерного процесса, определение продолжительности контракта, оценку положительных и отрицательных сторон типов контрактов с учетом специфики тендера, принятие решения о типе контракта, заключаемого с победителем тендера. Также рассмотрен опыт двух европейских стран, Великобритании и Швеции, при организации тендерного процесса и заключении контрактов.

## **ГЛАВА 2. КОНТРАКТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ РЕГИОНАМИ И ПРИГОРОДНЫМИ ПАССАЖИРСКИМИ КОМПАНИЯМИ В РФ**

### **2.1. Особенности взаимодействия субъектов РФ и пригородных пассажирских компаний**

Данный параграф включает в себя рассмотрение процесса формирования транспортного заказа на основании заключения долгосрочного контракта между регионом РФ и ППК. В параграфе представлена структура типовой формы контракта с описанием прав и обязанностей его сторон. Далее подробно описывается процесс определения регионом тарифов на пригородные перевозки и порядок компенсации недополученных доходов ППК. В параграфе выделяются типы маршрутов в пределах одного региона, которые необходимо учитывать при заключении контракта. На основании проведенного анализа в конце параграфа приведен перечень проблем во взаимодействии субъектов РФ и ППК.

В Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте от 2001 года было предусмотрено создание пригородных пассажирских компаний, которые являются структурными подразделениями ОАО «РЖД», либо дочерними открытыми акционерными обществами при участии субъектов РФ [О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте, 2001].

В настоящее время пригородные пассажирские перевозки осуществляются 25 пригородными пассажирскими компаниями, структура уставного капитала которых представлена участием ОАО «РЖД», органов исполнительной власти регионов и частных инвесторов. Например, структура акционерного капитала ОАО «Северо-Западная пригородная пассажирская компания» состоит из 74 % акций, принадлежащих ОАО «РЖД», и 26 % акций, находящихся в собственности города Санкт-Петербурга в лице Комитета по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга [Годовой отчет ОАО «СЗППК», 2014].

Пригородные железнодорожные перевозки осуществляются на территории 73 субъектов РФ, что говорит о факте осуществления деятельности одной ППК сразу в нескольких регионах. Также возможна ситуация, когда в одном субъекте действуют несколько ППК (на территории Владимирской области действуют три компании: ОАО «Центральная ППК», ОАО «ППК Черноземье», ОАО «Северная ППК» [Щукин, 2015]).

Основными участниками организации пригородного железнодорожного сообщения являются субъекты РФ и ППК, в основе деятельности которых должен лежать долгосрочный транспортный заказ (региональный заказ). Этот заказ наделяет субъектов РФ функциями

заказчика услуг по пригородным перевозкам, а ППК осуществляют перевозки по маршрутам и тарифам, указанным в заказе.

Для организации регулярного высококачественного пригородного сообщения регионы РФ должны разработать комплексные планы обслуживания населения до 2030 года. Этот план определяет потребность населения субъекта в перемещении в пригородном сообщении, указывает перевозчиков различных видов транспорта на каждом маршруте, формирует маршрутную сеть и целевые показатели деятельности пригородного пассажирского комплекса [Белянкин, 2015]. Комплексные планы позволят региональным властям принимать сбалансированные решения по определению потребностей региона в пригородных перевозках и объем их финансирования, оптимизировать ненужные маршруты и сформировать те, которые будут включаться в региональный заказ на последующие годы [Business guide, 2016].

Условия регионального заказа должны быть отражены в долгосрочном 15-летнем контракте на организацию перевозок в пригородном сообщении, который заключается между регионом и ППК. Такой контракт позволит ППК сформировать долгосрочную программу развития, которая предполагает инвестирование в модернизацию инфраструктуры, в обновление подвижного состава [Business guide, 2016]. Эти меры повысят качество обслуживания пассажиров, удовлетворят их потребности в функционировании пригородных поездов, что вызовет увеличение пассажиропотока на территории региона. Данный контракт позволит субъекту РФ ввести ответственность пригородных пассажирских компаний за качество услуг, сроки обновления подвижного состава.

С 2016 года предполагалось внесение подвижного состава в уставный капитал ППК, то есть фактически закупкой пригородных поездов должны были заняться ППК. Но у большинства компаний нет в наличии средств для выполнения данной функции. Эту проблему возможно решить при заключении долгосрочного контракта, который позволит привлечь банковские организации для предоставления кредитов на закупку подвижного состава по приемлемым ставкам. Например, ОАО «Центральная ППК» заключило контракты с двумя субъектами РФ, Москвой и Московской областью, что позволило начать переговоры с банками. Банки рассматривают данные контракты как обязывающий документ, который можно положить в основу финансовой модели ППК [Business guide, 2016].

Заключение контракта сроком на 15 лет также позволит ППК накапливать опыт и углублять свои навыки в предоставлении услуги. Поскольку долгосрочный контракт



предполагает длительное взаимодействие с одной компанией-перевозчиком, особое внимание стоит уделить процедуре отбора ППК, структуре контракта, а также более детальному описанию его составляющих.

В настоящее время в Проекте Постановления Правительства РФ "О мерах по повышению доступности перевозок пассажиров в пригородном сообщении железнодорожным транспортом" (по состоянию на 01.07.2014) представлена типовая форма контракта, который должен заключаться между регионами и ППК.

Типовая форма контракта имеет следующую структуру:

- предмет контракта (организация транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении по территории);
- права и обязанности Заказчика-субъекта РФ и Исполнителя-перевозчика (Таблица 8);
- порядок и условия предоставления субсидий и осуществление расчетов (ежемесячно после предоставления пригородной пассажирской компанией отчета об организации транспортного обслуживания);
- ответственность сторон (предусмотрена только для региона при несвоевременной выплате субсидий в виде установления пени);
- обстоятельства непреодолимой силы (война, гражданские волнения, эпидемии, стихийные бедствия);
- разрешение споров (путем переговоров, претензионный порядок, Арбитражный суд);
- прочие условия.

**Таблица 8 - Обязанности и права Заказчика и Исполнителя в типовой форме контракта**

	Заказчик (субъект РФ)	Исполнитель (пригородная пассажирская компания)
Обязанности	<ul style="list-style-type: none"> <li>- поручить Исполнителю выполнение комплекса работ по организации транспортного обслуживания пассажиров в пригородном сообщении</li> <li>- регулировать тарифы на перевозку пассажиров</li> <li>- возмещать Исполнителю потери в доходах, возникающие в результате регулирования тарифов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- обеспечивать обслуживание населения пригородным железнодорожным транспортом</li> <li>- разрабатывать график движения пригородных поездов</li> <li>- рассматривать предложения Заказчика по изменению графика движения пригородных поездов</li> <li>- обеспечивать взаимодействие с организациями иных видов транспорта по вопросам организации перевозок пассажиров</li> <li>- ежемесячно представлять Заказчику отчет об объеме осуществленной вагоно-километровой работы пригородных поездов, а также о потерях в доходах</li> <li>- информировать население об оказываемых услугах по перевозкам и изменениях расписания движения</li> </ul>
Права	<ul style="list-style-type: none"> <li>- осуществлять контроль выполнения Исполнителем условий контракта</li> <li>- вносить предложения об изменении маршрутов и расписания движения, отмене и вводе дополнительных пригородных поездов</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- предоставлять Заказчику предложения об изменении маршрутов и графика движения пригородных поездов, заказанных объемов транспортной работы</li> <li>- при несвоевременном, неполном объеме возмещения потерь в доходах имеет возможность уменьшать количество маршрутов или составность пригородных поездов</li> </ul>

*Составлено по: Проект Постановления Правительства РФ "О мерах по повышению доступности перевозок пассажиров в пригородном сообщении железнодорожным транспортом" (по состоянию на 01.07.2014) (подготовлен Минтранс России) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PNPA&n=5348&req=doc/> (дата обращения: 30.01.2016).*

Одной из обязанностей региона является определение тарифов на перевозки пассажиров пригородным железнодорожным транспортом. В первую очередь, субъект РФ определяет экономически обоснованный уровень затрат, используя данные, представленные ППК о ее затратах: затраты за предшествующий период, ожидаемые затраты на текущий период и прогнозируемые затраты на период регулирования тарифа [Лещев, 2015]. Затраты любой ППК состоят из оплаты услуг сторонних организаций и собственных расходов ППК:

1. Расходы на оплату услуг ОАО «РЖД» по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта. В начале 2015 года было принято решение о снижении для ППК ставки по использованию инфраструктуры до 1 % от базового тарифа (ранее ставка составляла 25 % от базового тарифа). Такая льготная ставка будет действовать до 31 декабря

2016 года включительно [Постановление Правительства от 17.10.2011, 2016]. Тарифы по использованию инфраструктуры регулируются Федеральной службой по тарифам.

2. Расходы на оплату услуг ОАО «РЖД» по подвижному составу (рассчитываются ОАО «РЖД» и определяются на основании договора между ППК и ОАО «РЖД»):

- a. аренда подвижного состава;
- b. эксплуатация подвижного состава;
- c. обслуживание и ремонт подвижного состава.

3. Собственные расходы ППК (затраты на оплату труда и социальные отчисления, амортизация основных средств, материальные затраты, уборка и охрана территории, подвижного состава и пр.).

В структуре затрат пригородных пассажирских компаний более 70 % приходится на оплату аренды, эксплуатации и ремонта подвижного состава, и лишь 25 % - это собственные расходы ППК [Транспорт России, 2016]. Федеральная служба по тарифам установила, что при формировании тарифов на перевозку пассажиров в пригородном сообщении не раскрываются затраты по аренде и ремонту подвижного состава [Приказ ФСТ России от 28.09.2010 г. № 235-т/1, 2016]. Следовательно, регионы при расчете экономически обоснованного уровня затрат не могут проверить данные, связанные с расходами ППК по оплате подвижного состава.

Поскольку подвижной состав и ремонтные мощности не переданы в собственность пригородных пассажирских компаний, то ППК не может повлиять на структуру своих расходов. Более того, компании не заинтересованы в оптимизации своих затрат, так как при их увеличении размер компенсаций из бюджета будет выше.

После определения экономически обоснованного уровня затрат регион обязан рассчитать экономически обоснованный уровень тарифов. В настоящее время не существует детальной методики расчета этого тарифа, однако в Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом предполагается включение в его состав не только экономически обоснованных затрат, но и целевой нормы рентабельности деятельности ППК и инвестиционной составляющей для приобретения подвижного состава.

Следующим шагом является установление тарифа для населения с учетом уровня спроса на перевозки. Этот тариф, как правило, устанавливается ниже экономически обоснованного по причине наличия социальных льгот у определенных слоев населения (инвалиды, участники Великой Отечественной войны и др.). В итоге разница между уровнем

экономически обоснованного тарифа и тарифа для населения (выпадающие доходы) должна компенсироваться из регионального бюджета в пользу ППК для покрытия ее убытков.

Основными условиями выплаты субсидий является предоставление пригородной пассажирской компанией отчета о предоставленных услугах по перевозкам за отчетный период, а также непосредственное наличие выпадающих доходов. Выплата субсидий по типовому контракту должна осуществляться ежемесячно.

Порядок определения размера субсидии не является единым для всех регионов и не закреплён на федеральном уровне. Регионы отличаются по степени регулирования этого порядка (регулирование региональным законом, постановлением регионального правительства, либо отсутствие специального нормативно-правового акта), а также по подходам к расчету размера субсидий. Например, размер субсидии может быть фиксированной суммой, закреплённой в контракте между ППК и субъектом РФ, либо определяться как разница между доходами, которые ППК получила бы при применении экономически обоснованного тарифа, и фактическими доходами по установленному тарифу [Лещев, 2015].

В Таблице 9 представлены 4 группы субъектов РФ по размерам компенсации выпадающих доходов пригородным пассажирским компаниям по итогам 2014 года.

**Таблица 9 - Классификация регионов по размерам компенсации выпадающих доходов**

Название группы	Количество регионов (в %)	Примеры регионов (процент компенсации)
Регионы, компенсирующие выпадающие доходы от 0 до 40 %	23,29	Белгородская область (7 %); Брянская область (5 %); Вологодская область (0 %); Ставропольский край (17 %) и др.
Регионы, компенсирующие выпадающие доходы от 40 % до 80 %	41,10	Республика Карелия (69 %); Республика Коми (59 %); Чувашская Республика (56 %) и др.
Регионы, компенсирующие выпадающие доходы от 80 % до 100 %	24,66	Мурманская область (97 %); Самарская область (92 %); Новосибирская область (89 %) и др.
Регионы, компенсирующие выпадающие доходы более 100 % или имеющие положительный финансовый результат	10,96	Тюменская область (138 %); Карачаево-Черкесская Республика (111 %); Санкт-Петербург (положительный финансовый результат) Москва (положительный финансовый результат) и др.

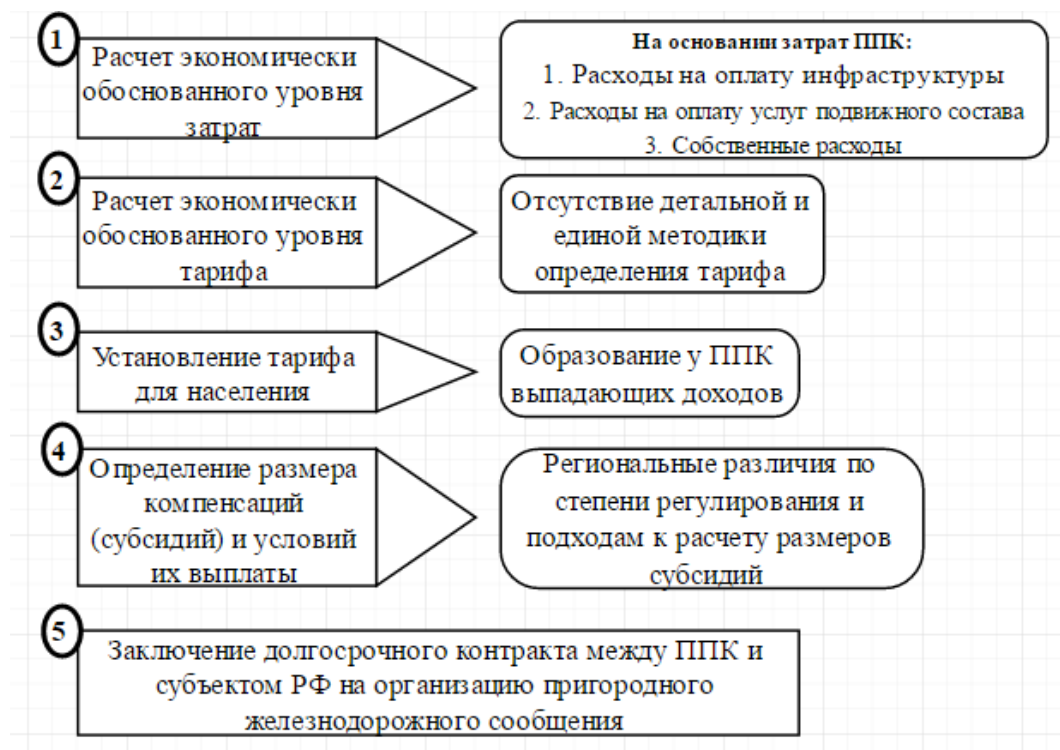
*Источник: Щукин, В. В. Экономическое обоснование системы субсидирования железнодорожных пригородных перевозок [Текст]: дис. на соиск. учен. степ. канд. эк. наук (08.00.05) / Щукин Владимир Вячеславович. – Москва, 2015. – 222 с.*

По итогам 2014 года субъектами РФ было компенсировано 56 % выпадающих доходов пригородных пассажирских компаний. Причинами являются отсутствие достаточных средств в бюджетах регионов для финансирования выпадающих доходов ППК и наличие разногласий в обосновании расходов ППК. Более четверти регионов, где организовано пригородное железнодорожное сообщение, произвели компенсацию менее 50 % убытков ППК [Годовой отчет ОАО «РЖД», 2014].

В итоге ППК для стабилизации своего финансового состояния пытаются взыскать задолженности с региональных властей в судебном порядке (в случае признания регионом долга происходит подписание мирового соглашения). В конце 2014 года было предъявлено 84 иска в арбитражный суд на общую сумму 8,632 млрд руб. [Годовой отчет ОАО «РЖД», 2014]. Практика разрешения споров между субъектами РФ и ППК через судебные разбирательства подрывает взаимное доверие сторон контракта друг к другу и влечет за собой как денежные, так и временные затраты.

В обобщенном виде процесс формирования долгосрочного транспортного заказа регионом РФ может быть представлен Рисунком 6.

**Рисунок 6 - Формирование регионального заказа на пригородные перевозки железнодорожным транспортом**



При формировании транспортного заказа каждый субъект РФ должен учитывать разнообразие маршрутов пригородного сообщения в пределах его территории. В основном маршруты отличаются количеством видов транспорта, обеспечивающих перевозки на нем, и прибыльностью деятельности. В соответствии с этими критериями можно выделить несколько типов маршрутов в пределах одного региона:

1. *Социально значимые маршруты* – это маршруты пригородного железнодорожного сообщения без наличия альтернативного вида транспорта. На таком маршруте перевозка населения осуществляется только пригородными поездами, не созданы условия для функционирования другого вида транспорта (автобусного, автомобильного). Перевозки по таким маршрутам осуществляются по транспортному заказу субъекта РФ и субсидируются из регионального бюджета. Тариф регулируется регионом.

2. *Маршруты с наличием различных видов транспорта* – это маршруты пригородного сообщения, перевозка по которым осуществляется несколькими видами транспорта. Эти виды транспорта являются взаимозаменяемыми с точки зрения функциональных, качественных и ценовых критериев. Перевозки по таким маршрутам являются массовыми. Регулирование тарифа регионом и выплата субсидий не являются обязательными.

3. *Коммерчески выгодные маршруты* – это маршруты пригородного сообщения, осуществление перевозок на которых приносит пригородным компаниям положительный финансовый результат. Как правило, перевозки на таких маршрутах осуществляются в комфортабельных вагонах скоростными пригородными поездами. Такие перевозки не субсидируются из регионального бюджета. К коммерчески выгодным маршрутам можно отнести пригородные перевозки между Москвой и аэропортами Московского авиационного узла, осуществляемые компанией ОАО «Аэроэкспресс».

С точки зрения формирования транспортного заказа наиболее важным аспектом для регионов является определение социально значимых маршрутов, поскольку они субсидируются из средств регионального бюджета и требуют обязательного функционирования пригородных поездов. В Таблице 10 отображены примеры критериев, которые могут быть использованы регионами при выделении социально значимых маршрутов.

**Таблица 10 – Критерии определения социально значимого маршрута на примере трех регионов**

	Критерии выделения социально значимых маршрутов	Маршруты пригородного транспорта (из них социально значимые)
Нижегородская область	1. Связывают между собой крупные населенные пункты и отдаленные районы 2. Характеризуются низким пассажиропотоком, не позволяющим компенсировать затраты перевозчика на выполнение установленного объема обязательной транспортной работы за счет получаемых доходов от перевозки пассажиров. 3. Отсутствие альтернативных перевозчиков. 4. Отсутствие возможности образования альтернативных перевозчиков.	13 маршрутов (2 маршрута)
Санкт-Петербург и Ленинградская область	1. Обеспечивают транспортную доступность городов-спутников Санкт-Петербурга, а также муниципальных районов и городских округов Ленинградской области	99 маршрутов (99 маршрутов)
Свердловская область	1. Наличие удаленности населенных пунктов от железнодорожных путей и автомобильных дорог, обуславливающая безальтернативность сообщений 2. Наличие в транспортном центре государственных, образовательных, медицинских и иных социально-значимых услуг, предоставляемых населению	42 маршрута (42 маршрута)

*Составлено по: Комплексные планы транспортного обслуживания населения Нижегородской, Свердловской областей, Санкт-Петербурга и Ленинградской области на средне- и долгосрочную перспективу (до 2030 года) в части пригородных пассажирских перевозок*

Помимо процесса формирования транспортного заказа в пределах территории одного региона субъекты РФ взаимодействуют друг с другом при организации перевозок на межрегиональных маршрутах. Регионы, по территории которых проходит маршрут, должны согласовать его параметры, объем совместного заказа и размеры компенсаций перевозчика, а также заключить соглашение между собой [Концепция, 2014].

В настоящее время на практике не реализованы механизмы согласования действий регионов, что влечет за собой отсутствие соглашений по межсубъектным маршрутам. Следовательно, происходит либо отмена пригородного поезда, либо только один регион полностью несет затраты по обеспечению перевозок на данном маршруте. Для равномерного распределения затрат, а также обеспечения постоянного функционирования пригородных

поездов необходимо развивать и формировать межрегиональные связи при организации пригородных перевозок в рамках нескольких субъектов.

Таким образом, при рассмотрении особенностей взаимодействия регионов РФ и ППК в процессе формирования регионального заказа и заключения долгосрочного контракта был выявлен следующий ряд проблем:

- подвижной состав и ремонтные мощности не переданы в собственность пригородных пассажирских компаний, что влечет за собой:
  - отсутствие у ППК стимулов инвестировать в имущества, взятые в аренду;
  - невозможность пригородных пассажирских компаний влиять на структуру своих расходов;
- неполная, несвоевременная компенсация выпадающих доходов ППК со стороны субъектов РФ приводит к распространенности судебных исков в отношениях между ППК и регионами;
- ППК не имеют стимулов к качественному предоставлению услуг по перевозке пассажиров;
- недостаточное внимание уделяется наличию маршрутов различной социальной значимости на территории одного региона при заключении контрактов;
- отсутствие межрегионального взаимодействия при осуществлении совместных перевозок по маршрутам движения пригородных поездов.

Типовая форма контракта на оказание услуг пригородного сообщения не включает положения, которые могут решить выявленные проблемы. Содержательные характеристики этой формы представлены в обобщенном виде, что может привести к различному толкованию положений контракта регионами и ППК. Более того, типовая форма не является обязательной при заключении контрактов между регионами и ППК и не закреплена на законодательном уровне. Таким образом, представляется логичным разработать предложения по улучшению этой формы контракта и модификации контрактных отношений между субъектами РФ и пригородными пассажирскими компаниями.

## **2.2. Предложения и рекомендации по модификации контрактных отношений регионов и пригородных пассажирских компаний**

Данный параграф включает в себя рекомендации, которыми должны



руководствоваться регионы при выборе пригородной пассажирской компании на заключение контракта по перевозкам. Эти рекомендации состоят из критериев отбора компании и описания методов их оценки. Также приводится объяснение, почему регион должен использовать именно эти критерии при выборе ППК. Вторая часть данного параграфа начинается с определения типа контракта, который действует в настоящее время. После анализа интересов и целей сторон, а также преимуществ различных типов контракта выявляется тип контракта, который должен заключаться между регионом и ППК. Следующий шаг состоит в определении структуры нового контракта с описанием его составляющих.

Разработка рекомендаций по модификации контрактных отношений между субъектами Российской Федерации и пригородными пассажирскими компаниями с учетом проблем их взаимодействия базируется на возможностях применения зарубежного опыта формирования контрактных отношений и состоит из двух частей:

1. определение критериев отбора компании-перевозчика на право заключения контракта по оказанию услуг пригородных перевозок;
2. формирование структуры контракта, включая выявление его типа и основных составляющих.

При использовании зарубежной практики организации пригородного железнодорожного сообщения необходимо выделить основные отличия этого процесса между странами ЕС и Российской Федерации.

В европейских странах подвижной состав принадлежит лизинговым компаниям, региональным властям, либо самим перевозчикам. Данный факт позволяет избежать тех проблем, которые возникают во взаимоотношениях между субъектами РФ и ППК в части необоснованных расходов на оплату услуг подвижного состава. Таким образом, при модификации контрактных отношений между регионами и ППК стоит принять во внимание специфический процесс аренды и эксплуатации подвижного состава.

В большинстве стран Европейского Союза (Великобритания, Германия, Швеция) распространена деятельность частных компаний-перевозчиков, что позволяет создать конкурентную среду при проведении конкурсных процедур по заключению контракта. В России по состоянию на 2014 год частные перевозчики составили 0,2 % в структуре пассажирооборота по перевозчикам в пригородном сообщении [Годовой отчет ОАО «РЖД», 2014]. Более того, в Концепции развития пригородных пассажирских перевозок

железнодорожным транспортом на настоящее время оптимальным способом заключения контракта считается сохранение прямого размещения региональных заказов на перевозки [Концепция, 2014]. Следовательно, для определения компании-перевозчика регионы не могут проводить тендерные процедуры. Однако, субъекты РФ должны использовать определенные критерии, позволяющие выбрать компанию-перевозчика, которая наиболее качественно сможет оказывать услугу.

### **2.2.1. Критерии отбора компании-перевозчика на право оказания услуг по пригородным железнодорожным перевозкам**

При определении компании, которая будет осуществлять пригородные перевозки, регионы должны использовать следующий процесс отбора. В первую очередь, регион должен выявить те компании, которые способны оказывать запрашиваемые услуги и имеют для этого соответствующие ресурсы. Далее выбранные компании-перевозчики подают свои предложения по оказанию услуг пригородных перевозок на основании следующих критериев:

- фактор цены;
- детальное описание предоставления услуги по пригородным железнодорожным перевозкам;
- дополнительные предложения по повышению качества предоставления услуги (Таблица 11).

**Таблица 11 - Критерии отбора компании-перевозчика для заключения контракта**

Название критерия	Описание	Метод оценки/ Распределение баллов
Фактор цены	1) в случае социально значимого маршрута - прогнозная стоимость исполнения заказа, состоящая из ожидаемого уровня затрат и запрашиваемого у региональных властей уровня субсидий на период 2) в случае коммерчески выгодного маршрута – плата, которую компания готова предоставить региону	- Числовой метод 1) Критерий – убывающий (чем меньше стоимость исполнения заказа, тем больше баллов получит компания) 2) Критерий – возрастающий (чем больше плата регионам за коммерчески выгодный маршрут, тем больше баллов получит участник)
Детальное описание предоставления услуги	1) Количество пригородных поездов, курсирующих по маршрутам 2) Качественное и функциональное описание поездов 3) Расписание поездов 4) Характеристика сопутствующего оборудования (для продажи билетов, для контроля за количеством пассажиров)	- Экспертный метод (оценка критерия производится группой экспертов)

Дополнительные предложения компании-перевозчика	1) Комфортабельность вагонов 2) Новые способы продажи и оплаты билетов 3) Повышение пунктуальности поездов и пр.	- Экспертный метод (оценка критерия производится группой экспертов)
---	--	---

Каждый критерий играет важную роль при определении компании-перевозчика. Фактор цены позволит определить ту компанию, которая более всех способна оптимизировать свои затраты (в случае социально значимого маршрута). Детальное описание предоставления услуги должно дать региону подробное представление о том, как будет организован процесс пригородного сообщения. Третий критерий показывает наиболее существенные различия между компаниями-перевозчиками и позволяет оценить их возможности по улучшению качества услуги.

Регион должен оценивать компанию-перевозчика по всем трем критериям, чтобы выбрать ту компанию, которая сможет организовать пригородное сообщение требуемого качества в необходимом объеме. Регион не должен отдавать предпочтение какому-либо одному критерию, например, фактору цены, поскольку это может привести к тому, что будет выбрана та компания, предлагающая услуги более низкого качества.

### **2.2.2. Структура контракта между субъектами РФ и ППК, его тип и основные составляющие**

В настоящее время отношения между субъектами РФ и пригородными пассажирскими компаниями нельзя отнести только к одному типу контракту (договор управления, договор «брутто» или договор «нетто»). Регионы выполняют такие функции, как прогнозирование пассажиропотока на своей территории, детализация услуги (маршруты, размеры движения поездов, их остановки), регулирование тарифа и выплата субсидий компании-перевозчику. Такие характеристики присущи договору «брутто». Однако пассажирские компании получают субсидии не столько за объем выполненных услуг (характеристика договора «брутто»), сколько на компенсацию выпадающих доходов. Более того, ППК получают прибыль от продажи билетов. Эти черты позволяют говорить о договоре «нетто». Таким образом, на данный момент существует смешанный тип контракта - договор «брутто» - договор «нетто» (Таблица 12).

**Таблица 12 - Настоящий тип контракта, заключаемого между регионами и ППК, и его основные характеристики**

	Договор «брутто» - договор «нетто»
Роль регионов	<ul style="list-style-type: none"> <li>- регулирование тарифа на услуги перевозок</li> <li>- прогнозирование пассажиропотока на своей территории</li> <li>- детализация услуги (маршруты, размеры движения поездов, их остановки)</li> <li>- выплата субсидий компании-перевозчику (компенсация выпадающих доходов)</li> </ul>
Роль компании-перевозчика	<ul style="list-style-type: none"> <li>- выполнение заказанного регионом объема перевозок</li> <li>- получение доходов от оказания услуг по установленному тарифу</li> </ul>
Срок действия	5 лет
Сфера заключения	пригородные перевозки

Для определения оптимального типа контракта взаимодействия регионов и ППК нужно отталкиваться от интересов сторон, а также от тех преимуществ и недостатков, которыми обладают тот или иной тип контракта.

Любой регион заинтересован в постоянно функционирующем пригородном сообщении на своей территории и увеличении пассажиропотока. Также важным аспектом для него является удовлетворение потребностей населения путем повышения качества услуги. В свою очередь, пригородные пассажирские компании нуждаются в обеспечении со стороны регионов их безубыточной деятельности. Заключенный контракт должен давать ППК гарантии, при которых компании смогут инвестировать в долгосрочные активы.

Далее необходимо перейти к рассмотрению положительных и отрицательных сторон каждого типа контракта с учетом выявленных интересов.

Договор «брутто» используется чаще всего для обеспечения перевозок на социально значимых маршрутах, где пригородное сообщение должно полностью контролироваться региональными властями. Однако, этот тип договора не имеет стимулов для компании-перевозчика к увеличению качества предоставляемых услуг, а также для инвестиций в имущественный комплекс, потому что компания получает субсидии за заранее установленный объем услуг, а не за их качество.

Договор «нетто» заключается для обслуживания коммерчески выгодных маршрутов, где компания-оператор обладает большей свободой при осуществлении своей деятельности (получение доходов от оказания услуг по установленному тарифу, инвестирование в активы, возможное принятие маркетинговых и ценовых решений). Этот договор позволяет создать систему оценивания процесса предоставления услуг, что повышает их качество. Получение

дохода от деятельности дает компании стимул для инвестирования в активы, для повышения их эксплуатационного состояния.

Таким образом, для обеспечения перевозок на социально значимых маршрутах с учетом повышения качества оказываемой услуги должен заключаться контракт типа «брутто» с использованием стимулирования компании-перевозчика через систему оценивания показателей ее деятельности (Таблица 13).

**Таблица 13 – Новый тип контракта, заключаемого между регионами и ППК, и его основные характеристики**

	Договор «брутто» с использованием стимулирования
Роль регионов	<ul style="list-style-type: none"> <li>- установление тарифов на услуги перевозок</li> <li>- прогнозирование спроса</li> <li>- детализация услуги</li> <li>- выплата компании-перевозчику субсидий за определенный уровень перевозок (компенсация выпадающих доходов)</li> <li>- <i>контроль деятельности компании-перевозчика через систему индикаторов эффективности</i></li> <li>- <i>выплата дополнительного вознаграждения при соблюдении требуемых стандартов качества<sup>1</sup></i></li> </ul>
Роль компании-перевозчика	<ul style="list-style-type: none"> <li>- выполнение заказанного регионом объема перевозок</li> <li>- получение доходов от оказания услуг по установленному тарифу</li> <li>- <i>повышение качества предоставления услуги</i></li> <li>- <i>инвестирование в активы (подвижной состав)</i></li> <li>- <i>содержание и ремонт имущественного комплекса (подвижной состав, оборудование, сопутствующая инфраструктура)</i></li> <li>- <i>принятие маркетинговых решений</i></li> </ul>
Срок действия	15 лет
Сфера заключения	пригородные, межсубъектные перевозки (преимущественно, социально значимые маршруты)
Выгоды	<ul style="list-style-type: none"> <li>- позволит получить финансирование со стороны банков для приобретения и обновления подвижного состава</li> <li>- создаст гарантии безубыточной деятельности компании-перевозчика</li> <li>- повысит качество услуги и удовлетворенность пассажиров → увеличение пассажиропотока</li> </ul>

Далее необходимо определить структуру (форму) нового контракта на организацию пригородного сообщения и его основных составляющих (Таблица 14).

<sup>1</sup> Курсивом выделены положения, которые не присутствуют в Типовой форме контракта

**Таблица 14 – Предложения по модификации структуры контракта, заключаемого между регионом РФ и ППК**

Типовая форма контракта (согласно Проекту Постановления Правительства РФ «О мерах по повышению доступности перевозок пассажиров в пригородном сообщении железнодорожным транспортом»)	Структура контракта типа «брутто» с использованием стимулирования
1. Предмет контракта	
2. Права и обязанности сторон	
3. Порядок и условия предоставления субсидий и осуществление расчетов	
4. Ответственность сторон	
5. Обстоятельства непреодолимой силы	
6. Разрешение споров	
7. Прочие условия	7. Система показателей эффективности деятельности компании-перевозчика
—	8. Выплата премий и штрафов
	9. Межсубъектные перевозки

В структуре нового контракта типа «брутто» с использованием стимулирования предложена более полная детализация уже существующих разделов, а также добавлены новые разделы, которые помогут в решении проблем взаимодействия регионов и ППК.

**1. Предмет контракта.** Сторонам контракта необходимо определить все маршруты, на которых будет организовано пригородное сообщение, их параметры (прогнозный пассажирооборот, периодичность перевозок, начало/окончание движения на каждом маршруте, максимальное время в пути и пр.).

**2. Права и обязанности сторон.** В новом контракте права и обязанности его сторон расширены и дополнены (см. Приложение № 2). Например, субъект РФ должен оценивать деятельность ППК через систему индикаторов эффективности, взаимодействовать с соседними регионами при осуществлении межсубъектных перевозок. В свою очередь, ППК должна ежеквартально представлять отчет об итогах повышения эффективности оказания услуги, достигать установленных целевых значений показателей эффективности, инвестировать в активы и содержать имущественный комплекс.

Регион обладает правом предлагать ППК способы повышения качества предоставления услуги, а ППК - вносить предложения в систему показателей эффективности. Обе стороны контракта могут инициировать переговоры в случае наступления спорной ситуации.

**3. Порядок и условия предоставления субсидий и осуществление расчетов.** В контракте необходимо предусмотреть порядок определения экономически обоснованного уровня затрат с перечислением всех необходимых документов о затратах ППК, которые они должны предоставить региону. Контракт должен содержать уровень экономически обоснованного тарифа, а также тарифа, установленного для населения, с последующим выявлением выпадающих доходов ППК. Так как регионы отличаются по порядку определения размера субсидии, то в каждом контракте прописывается этот порядок вместе с размером платежей со стороны региона и сроками их осуществления. Эти положения позволят повысить прозрачность расчетов между ППК и регионами и снизить случаи судебных разбирательств между сторонами по поводу невыплаты компенсаций.

**4. Ответственность сторон (распределение рисков).** Важным моментом при заключении контракта является определение рисков, которые несет каждая сторона и за устранение которых она ответственна (см. Приложение № 3). Например, при падении спроса на услуги перевозок по причине их низкого качества ответственной стороной является ППК, а при падении спроса по причине установления высокого тарифа – субъект РФ.

В данном разделе контракта должна быть предусмотрена ответственность компании-перевозчика в ситуации, когда ее производительность по какому-то критерию эффективности оказывается ниже оговоренного показателя. В этом случае компания должна быть предупреждена и обязана разработать план корректирующих действий.

Регион должен нести ответственность в случае неполной и/или несвоевременной выплаты компенсаций ППК. Эта ответственность может проявляться в установлении дополнительных сумм, которые регион должен будет перевести компании-перевозчику.

**5. Обстоятельства непреодолимой силы.** Такими обстоятельствами называют непредвиденные случаи, которые нарушают процесс предоставления услуги перевозок, либо ограничивают его. В результате у ППК образуются дополнительные издержки и сокращается доход, а регион лишается пригородного железнодорожного сообщения на неопределенный промежуток времени. Меры по предотвращению последствий наступления данных обстоятельств должны выполняться совместно сторонами контракта. В контракте необходимо указать наиболее детальный перечень обстоятельств непреодолимой силы и, по возможности, действия сторон для минимизации ущерба. Обстоятельства непреодолимой силы должны включать:

- стихийные бедствия (пожары, взрывы, удары молний, ураганы, наводнения, взрывы устройств или трубопроводов, землетрясения и пр.);
- мятежи и гражданские беспорядки;
- официальные и неофициальные забастовки;
- любой сбой в обеспечении электроэнергией, топливом;
- прочие обстоятельства [Реформа железных дорог, 2011].

**6. Разрешение споров.** Заключение контракта должно предполагать наличие взаимной заинтересованности его сторон в качественном предоставлении услуги необходимого объема. Каждая сторона должна понимать собственные выгоды добросовестного выполнения контракта и иметь стимулы для продолжения сотрудничества. В этих условиях наиболее оптимальным способом разрешения споров будут неформальные переговоры, на которых стороны смогут высказать свои претензии и найти компромисс. Такие переговоры позволят сторонам разобраться в подходах друг друга к решению проблемы.

Если стороны не придут к соглашению путем переговоров, тогда используется судебное разбирательство. Но в этом случае стоит понимать, что этот способ разрешения конфликта требует больших затрат, связанных с качеством судебной системы, затягиванием судебных разбирательств и слушаний, риском подачи апелляций. Более того, судебные тяжбы подрывают доверие сторон друг к другу и препятствуют созданию долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества.

**7. Система показателей эффективности.** Основные показатели эффективности деятельности ППК должны быть непосредственно связаны со степенью удовлетворенности пассажиров. Примерный перечень показателей эффективности деятельности ППК и критериев их оценивания содержит в себе:

- соблюдение расписания движения поездов, пунктуальность (количество опозданий; суммарное время задержек движения пригородных поездов и пр.);
- обеспечение надежности и безопасности перевозок (определение уровня необходимого технического обслуживания активов; минимальное количество скопления людей на платформах, в пригородных поездах; внедрение системы видеонаблюдения; регулярное проведение обучения персонала, в частности машинистов и персонала технического обслуживания и пр.);



- поддержание в надлежащем состоянии железнодорожных станций, вагонов (частота уборки объектов; время исправления обнаруженных недостатков; отзывы пассажиров и пр.);
- обеспечение правомерного проезда на пригородных поездах (показатели снижения количества безбилетников; внедрение системы видеонаблюдения и пр.);
- дополнительные показатели эффективности по усмотрению региона (обеспечение вагонов комфортабельными местами, качественной мобильной связью, услугами беспроводной сети Интернет; внедрение новых способов покупки и оплаты билетов: билетопечатающие автоматы, электронные кошельки, мобильные приложения, и пр.).

8. **Выплата премий и штрафов.** Данный раздел контракта должен содержать в себе порядок выплаты премий и наложения штрафов, который связан с достижением ППК показателей эффективности. Каждый регион совместно с ППК определяет систему вознаграждений и наказаний. Один из вариантов такой системы может заключаться в определении целевых значений для каждого показателя эффективности. За достижение этого значения компания-перевозчик получает определенное количество баллов, при сверх выполнении данного показателя начисляются дополнительные баллы, а при невыполнении – снимаются.

Финансовые премии или штрафы должны распределяться по суммарному количеству баллов по всем показателям эффективности. Однако, компанию-перевозчика необходимо освободить от уплаты штрафов, если достижение показателей эффективности невозможно по причинам, которые не зависят от ППК (например, обстоятельства непреодолимой силы).

9. **Межсубъектные перевозки.** В случае заключения контракта на маршруты, проходящие по территории нескольких субъектов, данный раздел является обязательным и содержит в себе согласование между регионами параметров маршрута, объем совместного заказа и распределение между субъектами размеров компенсаций компании-перевозчика.

Таким образом, структура нового контракта является более полной по сравнению с типовой формой контракта. Однако, несмотря на детализацию нового контракта, он должен предусматривать для сторон возможности расширения его положений. Дополнительные условия контракта должны включаться в него, если они не противоречат интересам сторон и повышают качество предоставляемой услуги. Более того, в контракт должна быть включена

возможность продления срока контракта, если существует необходимость окупаемости инвестиций ППК.

В данной главе был проведен анализ особенностей взаимодействия регионов РФ и пригородных пассажирских компаний. Подробно рассмотрен процесс формирования транспортного заказа, который состоит из определения тарифов на пригородные перевозки, порядка компенсации недополученных доходов ППК и заключении долгосрочного контракта. На основании проведенного анализа взаимодействия выявлены основные проблемы, которые предполагается решить с помощью модификации контрактных отношений между регионами и ППК.

В главе разработаны рекомендации по критериям отбора компании-перевозчика на заключение контракта, которые включают в себя фактор цены, детальное описание предоставления услуги и дополнительные предложения компании по повышению качества услуги. Также рекомендуется заключение контракта типа «брутто» с использованием стимулирования компании-перевозчика через систему оценивания показателей ее деятельности. В главе определена структура нового контракта между регионом и ППК, описаны разделы и основные составляющие этой структуры.

## **Заключение**

Пригородные железнодорожные перевозки являются социально значимым видом транспорта, спрос на который растет с каждым годом. В таких условиях необходимо организовать постоянное и качественное функционирование пригородного комплекса. Эта функция выполняется субъектами РФ и пригородными пассажирскими компаниями путем заключения контракта. Однако, в настоящее время наблюдается наличие недостатков в контрактных отношениях между регионами РФ и ППК. Таким образом, целью данной работы являлась разработка рекомендаций по модификации контрактных отношений в сфере пригородных железнодорожных перевозок.

Пригородное пассажирское сообщение в Российской Федерации осуществляется пригородными пассажирскими компаниями по заказу регионов. В процессе организации пригородных перевозок также участвуют федеральные органы власти (Министерство транспорта РФ, Федеральная служба по тарифам, Федеральное агентство по железнодорожному транспорту) и ОАО «Российские железные дороги», которое предоставляет услуги инфраструктуры и подвижного состава.

В ходе работы были проанализированы модели организации пригородного сообщения в Великобритании, Германии, Франции и Швеции и выявлены общие черты этого процесса среди стран, включая Россию. В каждой стране регулярное пассажирское сообщение осуществляется с участием федеральных и региональных органов власти. Государственная поддержка пригородного комплекса в виде субсидий является обязательной по причине социальной направленности перевозок. Также были обнаружены основные отличия организации пригородного сообщения в России от стран Европейского Союза: совмещение функций предоставления инфраструктуры и подвижного состава в лице одной компании (ОАО «РЖД»); отсутствие частных компаний-перевозчиков; отсутствие тендерных процедур по выбору компании-перевозчика.

Важной составляющей работы стал анализ контрактных отношений в сфере пригородного сообщения в странах ЕС (на примере, Великобритании и Швеции). Была разработана совокупность действий по заключению контрактов в странах Европейского Союза, которая включает в себя детализацию этапов проведения тендерного процесса, определение продолжительности контракта и принятие решения о типе контракта, заключаемого с победителем тендера.

В процессе рассмотрения взаимодействия регионов РФ и пригородных пассажирских компаний были выявлены основные проблемы, которые должны быть решены путем модификации контрактных отношений регионов и ППК. К этим проблемам относятся:

- подвижной состав и ремонтные мощности не переданы в собственность ППК, что влечет за собой:
  - отсутствие у ППК стимулов инвестировать в имущества, взятые в аренду;
  - невозможность компаний влиять на структуру своих расходов;
- неполная, несвоевременная компенсация выпадающих доходов ППК со стороны субъектов РФ приводит к распространенности судебных исков;
- ППК не имеют стимулов к качественному предоставлению услуг по перевозке пассажиров;
- недостаточное внимание уделяется наличию маршрутов различной социальной значимости на территории одного региона при заключении контрактов;
- отсутствие межрегионального взаимодействия при осуществлении совместных перевозок.

С целью решения обозначенных проблем были разработаны рекомендации по модификации контрактных отношений между регионами и ППК. Эти рекомендации заключаются в следующем:

1. Субъекты РФ должны использовать определенные критерии, позволяющие выбрать компанию-перевозчика, которая наиболее качественно сможет оказывать услугу. Эти критерии включают в себя фактор цены, детальное описание предоставления услуги и дополнительные предложения компании по повышению качества услуги.
2. Необходимо заключение контракта типа «брутто» с использованием стимулирования компании-перевозчика через систему оценивания показателей ее деятельности.
3. Структура нового контракта между регионом и ППК должна быть более детализированной и включать в себя такие разделы, как Предмет контракта, Права и обязанности сторон, Порядок и условия предоставления субсидий и осуществление расчетов, Ответственность сторон, Обстоятельства непреодолимой силы, Разрешение споров, Система показателей эффективности деятельности компании-перевозчика, Выплата премий и штрафов, Межсубъектные перевозки.

4. Новый контракт должен предусматривать возможности расширения его положений, в случае если дополнительные условия контракта не противоречат интересам сторон и повышают качество предоставляемой услуги.

Перечисленные рекомендации могут быть использованы при совершенствовании Типовой формы государственного контракта (договора) на организацию транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом, представленной в Проекте Постановления Правительства РФ "О мерах по повышению доступности перевозок пассажиров в пригородном сообщении железнодорожным транспортом", а также при разработке и заключении договоров между ППК и субъектами РФ.

## Список использованной литературы

1. Белянкин, А. Методические основы формирования комплексного плана транспортного обслуживания населения субъектом российской федерации (в части пригородных перевозок) / А. Белянкин, С. Вакуленко, Е. Копылова // Научно-практический альманах «Вектор транспорта». — 2015. — № 3. — С. 53–57.
2. Виноградова, А.В. Институциональная экономика: теория и практика / А.В. Виноградова. — Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2012. — 70 с.
3. Всероссийская еженедельная газета «Транспорт России» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.transportrussia.ru/zheleznodorozhnyy-transport/primitivnye-resheniya-passazhiru-ne-nuzhny.html/> (дата обращения: 23.03.2016).
4. Всероссийская еженедельная газета «Транспорт России» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.transportrussia.ru/zheleznodorozhnyy-transport/prigorodnye-perevozki-bezubytochnost-mif-ili-realnost.html/> (дата обращения: 13.05.2016).
5. Годовой отчет за 2014 год / ОАО «Северо-Западная пригородная пассажирская компания». — Санкт-Петербург, 2015. — 105 с.
6. Годовой отчет за 2014 год. [Электронный ресурс] // ОАО «РЖД». — Режим доступа: <http://ar2014.rzd.ru/ru/financial-and-economic/income-analysis/> (дата обращения: 04.04.2016).
7. Гуриев, С., Питтман, Р., Шевяхова, Е. Конкуренция вместо регулирования: предложения по реструктуризации железнодорожного транспорта на третьем этапе структурной реформы / С. Гуриев, Р. Питтман, Е. Шевяхова. — М.: ЦЭФИР, 2003. — 30 с.
8. Деловая газета «Ведомости» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/03/02/pravitelstvo-dopolnitelno-videlit-88-mlrd-rublei-na-prigorodnie-elektrichki/> (дата обращения: 19.04.2016).
9. Деловая газета «Ведомости» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/business/news/2015/02/06/vozvrat-312-otmenennih-elektrichkek-potrebuetsya-v-2015-g-dopolnitelno-22-mlrd-rub/> (дата обращения: 20.04.2016).
10. Деловая газета «Ведомости» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/03/23/gosudarstvennoe-regulirovanie-reanimatsiya-elektrichkek/> (дата обращения: 13.05.2016).

11. Земцова, Л. В. Институциональная экономика: учебное пособие / Л. В. Земцова. Томск: Эль Контент, 2012. — 168 с.
12. Изменения на транспорте в Европейском союзе // Комитет по внутреннему транспорту Европейской экономической комиссии. Женева, 25–27 февраля 2014 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2014/itc/ECE-TRANS-2014-29r.pdf/> (дата обращения: 25.02.2016).
13. Информационный портал «Первый канал» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://www.1tv.ru/news/2015/02/04/26516-vladimir\\_putin\\_potreboval\\_vosstanovit\\_elektrichki\\_otmenyonnye\\_v\\_ryade\\_regionov\\_strany/](https://www.1tv.ru/news/2015/02/04/26516-vladimir_putin_potreboval_vosstanovit_elektrichki_otmenyonnye_v_ryade_regionov_strany/) (дата обращения: 20.04.2016).
14. Комплексный план транспортного обслуживания населения Нижегородской области на средне- и долгосрочную перспективу (до 2030 года) в части пригородных пассажирских перевозок [Текст]: распоряжение Правительства Нижегородской области от 30 октября 2015 года № 1994-р [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/465528652/> (дата обращения: 14.05.2016).
15. Комплексный план транспортного обслуживания населения Санкт-Петербурга и Ленинградской области на средне- и долгосрочную перспективу (до 2030 года) в части пригородных пассажирских перевозок [Текст]: распоряжение Правительства Ленинградской области от 28 декабря 2015 г. № 592-р [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://transport.lenobl.ru/programm/transport/conception/kpto/> (дата обращения: 14.05.2016).
16. Комплексный план транспортного обслуживания населения Свердловской области на средне- и долгосрочную перспективу (до 2030 года) в части пригородных пассажирских перевозок [Текст]: распоряжение Правительства Свердловской области от 25.01.2016 № 41-рп [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://mtis.midural.ru/article/show/id/1161/> (дата обращения: 14.05.2016).
17. Концепция развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом [Текст]: распоряжение Правительства РФ от 19 мая 2014 г. N 857-р [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 23.11.2015).
18. Леонова, О.Г. Управление тарифами на перевозки пассажиров железнодорожным транспортом на уровне пригородной пассажирской компании [Текст]: дис.

на соиск. учен. степ. канд. эк. наук (08.00.05) / Леонова Ольга Геннадьевна. – СПб, 2015. – 162 с.

19. Лещев, М.В. Формирование экономического механизма взаимодействия участников пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом [Текст]: дис. на соиск. учен. степ. канд. эк. наук (08.00.05) / Лещев Михаил Владимирович. – Москва, 2015. – 234 с.

20. Литвинцева, Г. П. Институциональная экономическая теория: учебник / Г. П. Литвинцева. — Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2009. — 336 с.

21. Можно ли заменить электричку? Пассажиры — о перспективах отмены пригородного железнодорожного сообщения [Электронный ресурс] // Пресс-выпуск ВЦИОМ № 1597— Режим доступа: [http://wciom.ru/fileadmin/file/reports\\_conferences/2010/2010-10-07-elektrichka.pdf/](http://wciom.ru/fileadmin/file/reports_conferences/2010/2010-10-07-elektrichka.pdf/) (дата обращения: 11.04.2016).

22. О естественных монополиях: федер. закон от 17 августа 1995 г. N 147-ФЗ: принят Государственной Думой 19 июля 1995 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 02.04.2016).

23. О железнодорожном транспорте в Российской Федерации: федер. закон от 10 января 2003 г. N 17-ФЗ: принят Государственной Думой 24 декабря 2002 года: одобрен Советом Федерации 27 декабря 2002 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 04.04.2016).

24. О Программе структурной реформы на железнодорожном транспорте [Текст]: постановление Правительства РФ от 18 мая 2001 г. № 384 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 05.04.2016).

25. Об установлении льготного исключительного тарифа на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета открытому акционерному обществу "Российские железные дороги" на компенсацию потерь в доходах, возникающих в результате государственного регулирования тарифов на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, оказываемые при осуществлении перевозок пассажиров в пригородном сообщении (с изменениями на 12 декабря 2015 года) [Текст]: постановление Правительства РФ от 17 октября 2011 года N 844 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.05.2016).



26. Об утверждении Методики расчета экономически обоснованных затрат, учитываемых при формировании цен (тарифов) на услуги субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении в субъектах Российской Федерации [Текст]: приказ Федеральной службы по тарифам от 28 сентября 2010 года N 235-т/1 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 10.05.2016).
27. Овчинский, В.А. Типы контрактов и модели контрактного поведения / В.А. Овчинский // Вестник РГГУ. — 2013. — № 15 (116). — С. 101–109.
28. Олейник, А. Н. Институциональная экономика: учеб. пособие / А. Н. Олейник. — М.: ИНФРА-М, 2002. — 416 с.
29. Официальный сайт Правительства Московской области [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://mosreg.ru/multimedia/novosti/novosti-podmoskovia/opredeleny-uchastniki-konkursa-na-pravo-osushchestvlyat-prigorodnye-zheleznodorozhnye-perevozki-v-mo/> (дата обращения: 15.05.2016).
30. Петраков, В. В. Модели реформирования Российского железнодорожного транспорта / В. В. Петраков // Вестник ТГЭУ. — 2007. — № 4. — С. 98–106.
31. Пригородные и региональные железнодорожные сообщения в Европе // Железные дороги мира. — 2007. — №11. — С. 16–18.
32. Проект Постановления Правительства РФ "О мерах по повышению доступности перевозок пассажиров в пригородном сообщении железнодорожным транспортом" (по состоянию на 01.07.2014) (подготовлен Минтрансом России) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PNPA&n=5348&req=doc/> (дата обращения: 30.01.2016).
33. Реформа железных дорог: Сборник материалов по повышению эффективности сектора железных дорог // Всемирный Банк. — 2011. — 555 с.
34. Рузавин, Л.Н. Мировой опыт организации пригородного пассажирского комплекса / Л.Н. Рузавин // Транспорт Российской Федерации. — 2012. — № 5 (42). — С. 52–56.
35. Скоробогатов, А.С. Институциональная экономика. Курс лекций / А.С. Скоробогатов. — СПб: ГУ-ВШЭ, 2006. — 160 с.
36. Соколова, Е. В. Реструктуризация естественной монополии: учет трансакционных издержек (на примере вертикально интегрированной диверсифицированной

железнодорожной компании) [Текст]: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. эк. наук (08.00.05) / Соколова Екатерина Владимировна. – СПб, 2004. – 28 с.

37. Сухарев, О. С. Теория контрактов О. Уильямсона и институциональные изменения: современное видение агентских взаимодействий / О. С. Сухарев // Журнал экономической теории. – 2012. – № 3. – С. 84-95.

38. Транспортная стратегия РФ на период до 2030 года [Текст]: распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 года № 1734-р [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 06.04.2016).

39. Трудов, О.Г. Пригородные железнодорожные перевозки: проблемы и пути их решения [Текст] / О.Г. Трудов, Е.А. Алексеев // Экономика железных дорог. – 2012. – № 7. – С. 36–43.

40. Уильямсон, О. И. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация / О.И. Уильямсон. — 1-е изд. — СПб.: Лениздат, 1996. — 704 с.

41. Фуруботн, Э.Г., Рихтер, Р. Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории / Э.Г. Фуруботн, Р. Рихтер. — СПб.: Издат. дом Санкт-Петерб. гос. ун-та, 2005. — 702 с.

42. Хусаинов, Ф. И. Железные дороги и рынок: Сборник статей / Ф.И. Хусаинов. — М.: Издательский Дом «Наука», 2015. — 582 с.

43. Шаститко, А.Е. Новая институциональная экономическая теория / А.Е. Шаститко. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2002. — 591 с.

44. Шнейдер, М. А. Организационно-экономический механизм управления пригородными железнодорожными перевозками [Текст]: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. эк. наук (08.00.05) / Шнейдер Максим Александрович. – СПб, 2013. – 25 с.

45. Щукин, В. В. Экономическое обоснование системы субсидирования железнодорожных пригородных перевозок [Текст]: дис. на соиск. учен. степ. канд. эк. наук (08.00.05) / Щукин Владимир Вячеславович. – Москва, 2015. – 222 с.

46. Экономика железнодорожного транспорта / Н.П. Терёшина, В.Г. Галабурда, В.А. Токарев и др. — М.: УМЦ ЖДТ, 2008. — 996 с.

47. Якунин, В.И. Проблемы международной гармонизации железнодорожного права России: монография [Текст] / В. И. Якунин. – М.: Научный эксперт, 2008. - 224 с.

48. Akerlof, G. A. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism / G. A. Akerlof // The Quarterly Journal of Economics. —1970. — Vol. 84. — P. 488 — 500.
49. Alexandersson, G. Competitive Tendering of Railway Services in Sweden. Origin, Diffusion and Effects from an Institutional Perspective. Paper presented at the ISNIE Conference, Boston, 2002, September.
50. Alexandersson, G. Swedish Railway Policy in the EU. Environment Railway organisation and financing. Paper presented at workshop, Stockholm, 2013, September.
51. Business guide (Пригородный железнодорожный транспорт). Тематическое приложение к газете «Коммерсантъ» №61 от 12.11.2014 [Электронный ресурс] // Коммерсант.ru. — Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/apps/88734/> (дата обращения: 10.04.2016).
52. Business guide (Пригородный транспорт). Тематическое приложение к газете «Коммерсантъ» №38 от 26.11.2015 [Электронный ресурс] // Коммерсант.ru. — Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/apps/96460/> (дата обращения: 20.04.2016).
53. Competitive Tendering of Rail Services // European conference of ministers of transport. — OECD Publishing: Paris, 2007 — 230 p.
54. Joskow, P.L. Contract Duration and Relationship-Specific Investments: Empirical Evidence from Coal Markets / P.L. Joskow // The American Economic Review. —1987. — Vol. 77, N. 1. — P. 168 — 185.
55. Klein, B. The Role of Incomplete Contracts in Self—Enforcing Relationships / B. Klein // Revue D'Economie Industrielle. —2000. — Vol. 92, N. 1. — P. 67 — 80.
56. Klein, B., Crawford, R.G., Alchian, A.A. Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process / B. Klein, R.G. Crawford, A.A. Alchian // Journal of Law and Economics. —1978. — Vol. 21. — P. 297 — 326.
57. Nash, C.A., Nilsson, J.E. Competitive tendering of rail services – a comparison of Britain and Sweden. Paper presented at the international conference on competition and ownership in land passenger transport, Delft, 2009, September.
58. Recent developments in rail transportation services. [Электронный ресурс] // Organisation for Economic Co-operation and Development — Режим доступа: <http://www.oecd.org/daf/competition/Rail-transportation-Services-2013.pdf/> (дата обращения: 24.01.2016).

59. Smith, A.S.J., Nash, C.A., Sanders, S., Hood, I. How to get value for money through private sector participation in rail passenger service delivery – international evidence. Paper presented at European Transport Conference, Glasgow, 2010, October.

60. Williamson, O. E. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract / O. E. Williamson // Journal of Economic Perspectives. — 2002. — Vol. 16, N. 3. — P. 171 — 195.

61. Williamson, O. E. Transaction Cost Economics: the Governance of Contractual Relations / O. E. Williamson // Journal of Law and Economics. —1979. — Vol. 22, N. 2. — P. 233 — 261.

## Приложения

### Приложение № 1. Основные функции субъектов системы организации пригородных пассажирских перевозок

Субъекты системы организации пригородных пассажирских перевозок	Описание и основные функции
Министерство транспорта РФ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- создание методических рекомендаций по разработке региональных стратегий транспортного обслуживания</li> <li>- согласование параметров регионального заказа на пригородные железнодорожные перевозки</li> <li>- предоставление субсидий из федерального бюджета на полную компенсацию потерь в доходах ППК, возникающих в связи с федеральными льготами на проезд граждан - получателей социальных услуг</li> </ul>
Федеральная служба по тарифам	<ul style="list-style-type: none"> <li>- регулирование тарифов на оказание услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования</li> <li>- разработка методики определения экономически обоснованного уровня тарифов на перевозки пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении</li> </ul>
Федеральное агентство по железнодорожному транспорту	<ul style="list-style-type: none"> <li>- предоставление субсидий (в размере 25 млрд рублей в год) ОАО «РЖД» на компенсацию потерь в доходах в связи с применением льготного коэффициента 0,01 (вместо 0,25) к тарифу на услуги по использованию инфраструктуры ОАО «РЖД» для пригородных пассажирских компаний</li> </ul>
ОАО «РЖД»	<ul style="list-style-type: none"> <li>- акционер ППК</li> <li>- предоставление услуг по использованию инфраструктуры ППК</li> <li>- предоставление комплексной услуги ППК по аренде подвижного состава, его текущего и капитального ремонта, технического обслуживания</li> </ul>
Регионы РФ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- акционер ППК</li> <li>- разработка комплексного плана транспортного обслуживания (КПТО)</li> <li>- установление экономически обоснованного уровня тарифов на перевозки в рамках регионального заказа</li> <li>- формирование долгосрочного транспортного заказа и заключение контрактов с ППК</li> <li>- обязательная компенсация ППК потерь доходов, возникающих в результате государственного установления льгот и преимуществ по тарифам</li> </ul>

Пригородные пассажирские компании (операторы)	<ul style="list-style-type: none"><li>- осуществление перевозочной деятельности</li><li>- организация транспортного обслуживания населения в пригородном сообщении в рамках долгосрочного транспортного заказа</li><li>- внесение платы ОАО «РЖД» за аренду подвижного состава</li><li>- оплата услуг инфраструктуры в размере 1 % от тарифа</li></ul>
---	--

*Составлено по: Концепция развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом [Текст]: распоряжение Правительства РФ от 19 мая 2014 г. N 857-р [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 23.11.2015).*

**Приложение № 2. Права и обязанности субъекта РФ и компании-перевозчика по новому типу контракта**

	Субъект РФ	Компания-перевозчик
Обязанности	<ul style="list-style-type: none"> <li>- устанавливать тарифы на услуги перевозок</li> <li>- детализировать заказываемые услуги</li> <li>- компенсировать выпадающие доходы</li> <li>- разработать систему показателей эффективности деятельности компании-перевозчика</li> <li>- выплачивать дополнительное вознаграждение (штрафовать) при соблюдении (несоблюдении) требуемых стандартов качества</li> <li>- взаимодействовать с соседними регионами при осуществлении межсубъектных перевозок</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- обеспечить обслуживание населения пригородным железнодорожным транспортом</li> <li>- разрабатывать график движения пригородных поездов</li> <li>- ежеквартально представлять отчет о разработке и реализации мер, принимаемых компанией для повышения эффективности</li> <li>- достигать установленных целевых значений показателей эффективности</li> <li>- инвестировать в активы (подвижной состав)</li> <li>- содержать и ремонтировать имущественный комплекс</li> </ul>
Права	<ul style="list-style-type: none"> <li>- осуществлять контроль выполнения условий контракта</li> <li>- осуществлять контроль достижения компанией-перевозчиком показателей эффективности</li> <li>- вносить предложения о возможных способах повышения качества предоставления услуги</li> <li>- инициировать переговоры в случае наступления спорной ситуации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- принимать маркетинговые решения</li> <li>- использовать инновационные методы при оказании услуг перевозок</li> <li>- вносить предложения в систему показателей эффективности</li> <li>- инициировать переговоры в случае наступления спорной ситуации</li> </ul>

**Приложение № 3. Распределение рисков между сторонами контракта в новом типе контракта**

Название риска	Описание риска	Ответственная сторона
Риск спроса	Падение спроса на услуги пригородных железнодорожных перевозок	- регион (в случае наступления риска по причине назначения высокого тарифа) - ППК (в случае предоставления услуг низкого качества)
Риск увеличения издержек	Отсутствие механизмов оптимизации затрат, беспричинное увеличение издержек	- ППК (несет ответственность за предоставление отчета об организации транспортного обслуживания)
Риск недополученных субсидий	Субъект РФ не в полной мере или несвоевременно оплачивает выпадающие доходы ППК	- регион
Риск предоставления услуги ненадлежащего качества	Низкий уровень чистоты пригородных поездов, платформ, отсутствие безопасности и комфорта при пользовании услугой	- ППК
Риск наступления непредвиденных обстоятельств	Отмена поездов, задержки в расписании по причине возникновения обстоятельств непреодолимой силы	- регион, ППК (совместная ответственность)
Иные риски, определенные сторонами контракта	—	—